



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



Erfolgsfaktoren für Wohnungsbauvorhaben im Rahmen der Innenentwicklung von dynamischen Städten



Erfolgsfaktoren für Wohnungsbauvorhaben im Rahmen der Innenentwicklung von dynamischen Städten

IMPRESSUM

Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn

Wissenschaftliche Begleitung

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
Referat II 12 – Wohnen und Gesellschaft
Mathias Metzmacher
Mathias.metzmacher@bbr.bund.de

Auftragnehmer

Quaestio Forschung & Beratung, Bonn
Bernhard Fallert
Franziska Hettich
Colin Beyer
office@quaestio-fb.de

Stand

Oktober 2018

Satz und Layout

Druckerei Paffenholz, Bornheim

Druck

Druckerei Paffenholz, Bornheim

Bezugsquelle

forschung.wohnen@bbr.bund.de
Stichwort: Erfolgsfaktoren für Wohnungsbauvorhaben der Innenentwicklung

Bildnachweis (Auffistung der Fotografen in alphabetischer Reihenfolge)

Titelbild: econcept Immobilien und Projektentwicklung KG (GmbH & Co.)
Innentitel: econcept Immobilien und Projektentwicklung KG (GmbH & Co.), S. 36; Florian Geyder, S. 40; Geoportal Berlin, S. 41, Quaestio Forschung & Beratung, S. 30, 33, 36, 40, 44, 47, 50, 54, 57, 60, 63, 65, 68, 88; Stadt Augsburg, S. 32

Nachdruck und Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten
Nachdruck nur mit genauer Quellenangabe gestattet.
Bitte senden Sie uns zwei Belegexemplare zu.

Die vom Auftragnehmer vertretene Auffassung ist nicht unbedingt mit der des Herausgebers identisch.

Grußwort



Liebe Leserinnen und Leser,

die Wohnungsfrage ist die soziale Frage unserer Zeit. Stetiger Zuzug sowie steigende Miet- und Kaufpreise stellen Bund, Länder und Kommunen vor große Herausforderungen.

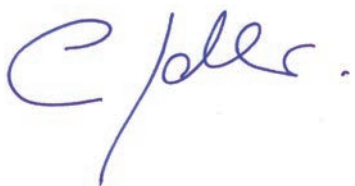
Ziel der Bundesregierung ist es daher, die Rahmenbedingungen für mehr Wohnungsbau zu verbessern: Wir wollen 1,5 Millionen neue Wohnungen entstehen lassen und den Bestand an bezahlbaren Wohnraum sicherstellen.

Wohnungsneubau ist in der Innenentwicklung eine der zentralen Aufgaben. Entscheidende Voraussetzung im Rahmen der Nachverdichtung ist dabei allerdings die Akzeptanz der Bevölkerung. Nur wenn es gelingt, die Interessen zwischen Anwohnerinnen und Anwohnern, Kommunen, Investoren und den „neuen Nachbarn“ miteinander zu verbinden, kann Wohnungsneubau erfolgreich realisiert werden.

Die vorliegende Dokumentation zeigt eindrucksvoll, dass durch eine enge Kooperationen, einen intensiven Dialog und einen gezielten Interessenausgleich qualitätsvoller und bezahlbarer Wohnraum im Rahmen der Innenentwicklung und durch Nachverdichtung entstehen kann.

Leben ist Veränderung, Städte sind Wandel – lassen Sie uns diese Veränderungen aktiv für lebenswerte Städte von morgen gestalten.

Ich wünsche Ihnen eine anregende Lektüre.



Gunther Adler

Staatssekretär im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat

Vorwort



Liebe Leserinnen und Leser,

der hohe Bedarf an bezahlbarem Wohnraum in den wachsenden Städten erfordert eine intensive Neubautätigkeit. Neue Wohnungen entstehen – ganz im Sinne des Vorrangs der Innenentwicklung – vielfach im Zuge der Nachverdichtung und Arrondierung bestehender Quartiere, in Baulücken, auf Brachen und als Umnutzungsprojekte. Auch weil innerstädtische Wohnungen so begehrt sind, suchen die Wohnungsbauinvestoren ständig nach entsprechenden Flächen.

Diese positive Entwicklung wird allerdings vielfach beeinträchtigt. Nutzungskonflikte, komplizierte und langwierige Willensbildungs-, Planungs- und Genehmigungsprozesse sowie Widerstände bei betroffenen Anwohnern, in den jeweiligen Quartieren und in der Stadtgesellschaft hemmen den innerstädtischen Wohnungsbau. Das Spektrum der planerischen Anforderungen und Interessen, die bei Neubauvorhaben der Innentwicklung in Einklang zu bringen sind, ist breit. Nicht selten werden Wohnungsbauvorhaben erheblich verzögert, verteuert oder gar verhindert, weil die erforderliche Akzeptanz nicht ausreicht oder zusätzliche Anforderungen an die Projekte gestellt werden.

Die vorliegende Studie „Erfolgsfaktoren für Wohnungsbauvorhaben der Innenentwicklung“ zeigt anhand von 13 konkreten, typischen Wohnungsbauvorhaben in sechs wachsenden Städten, welche Anforderungen und Probleme es zu meistern gilt, wenn es um mehr Akzeptanz für den Wohnungsneubau geht. Die untersuchten Projekte zeigen trotz der Hemmnisse, wie Kompromisse und zunehmend sensiblere Formen der Information und Beteiligung zum Gelingen der Vorhaben geführt haben.

Über das Thema Neubauakzeptanz hinaus zeigt die Publikation auch, wie unterschiedlich die Projekte im Einzelnen aussehen und wie umfangreich und vielfältig die möglichen Umnutzungspotenziale und Lösungen sind. Auch wenn diese nicht immer ausreichen werden, um das Wohnungsangebot insgesamt auszuweiten, führt an einer intensiven Suche nach Möglichkeiten der Innenentwicklung kein Weg vorbei. In diesem Sinne sind die Ergebnisse ermutigend. Wichtig ist allerdings, dass dabei künftig noch mehr proaktiv gehandelt wird; also bereits dann, bevor die heutige Nutzung endet.

Die in dieser Studie dokumentierten Fallstudien bereichern die Debatte um gute Lösungen für den innerstädtischen Wohnungsbau und können zur Nachahmung anregen. Ich wünsche Ihnen eine aufschlussreiche Lektüre.

A handwritten signature in blue ink that reads "Robert Kaltenbrunner". The signature is fluid and cursive, with a long, sweeping underline.

Dr. Robert Kaltenbrunner

Stellvertretender Leiter des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)

Inhalt

Kurzfassung	9
Abstract	13
1 Aufgabenstellung	16
2 Innenentwicklung als aktuelle Herausforderung für Kommunen	17
2.1 Innenentwicklung – Begriffsbestimmung im Rahmen des Projektes	17
2.2 Innenentwicklung – Baustein zur Lösung der Wohnungsmark- probleme und Quelle zunehmender Konflikte	18
3 Methodisches Vorgehen	21
3.1 Auswahl der Fallstudienkommunen	21
3.2 Bandbreite der erfassten Wohnungsbauprojekte	24
3.3 Rekonstruktion der Projektverläufe	27
4 Projektfallstudien	28
4.1 Augsburg – Ulmer Straße	28
4.2 Augsburg – „Martini-Park“	31
4.3 Berlin-Pankow – „Neue Häuser am Wasserturm“	34
4.4 Berlin-Pankow – ehem. Güterbahnhof Greifswalder Straße	38
4.5 Bonn – „Südstadtgärten“	42
4.6 Bonn – „Siebengebirgsterrassen“	45
4.7 Göttingen – „Lebensquartier am Nonnenstieg“	48
4.8 Göttingen – „Wohnen am Klosterpark“	52
4.9 Kassel – „Wohnen am Mulang“	55
4.10 Kassel – „Sternberg Carrée“	58
4.11 Wedel – „Wedeler Au“	61
4.12 Wedel – Rudolf-Breitscheid-Straße	64
4.13 Wedel – Rissener Straße	67
5 Querschnittsanalyse	69
5.1 Stadtplanerische Charakterisierung und Herausforderungen	69
5.2 Umgang mit planerischen Rahmenbedingungen und spezifischen fachplanerischen Anforderungen	73
5.3 Umsetzung stadtentwicklungspolitischer Zielsetzungen in den Wohnungsbauvorhaben	77
5.4 Akzeptanz der Wohnungsbauvorhaben in Nachbarschaft und Bürgerschaft	78
5.5 Die Rolle der Medien	85
5.6 Kooperation und Interessenabgleich zwischen Kommune und Investor	87

6	Zusammenfassung und Empfehlungen	92
6.1	Der zentrale Befund: Zunehmend konflikthafte Politisierung der stadtplanerischen Entscheidungsfindung bei Wohnungsbauvorhaben	92
6.2	Formelle und informelle Bürgerbeteiligung/Mitwirkung	93
6.3	Die Entscheidungsfindung in der Kommune	95
6.4	Fazit: Akzeptanzförderung für den Wohnungsbau in der Innenentwicklung als Leitlinie weiter stärken	98
7	Literaturverzeichnis	100

Kurzfassung

Hintergrund und Aufgabenstellung

Wohnungsbau findet heute überwiegend in der Innenentwicklung statt.¹ Ganz besonders in den dynamisch wachsenden Städten sind bereits viele Grundstücke im Innenbereich für den Wohnungsneubau mobilisiert worden und zahlreiche solcher Projekte befinden sich aktuell in der Umsetzung. Umfang, Qualität und Vielgestaltigkeit der Vorhaben sind dabei ebenso beeindruckend wie die vorherigen Nutzungen. Das Spektrum umfasst klassische Baulücken, aufgegebene Gewerbebetriebe, Gärtnereien, Bahnflächen und vielfältige Grundstücke, die vormalig von der öffentlichen Hand genutzt wurden (Kasernen, Bauhöfe, Sportplätze, Schulen etc.). Diese Erfahrungen belegen, dass der Wohnungsbau in der Innenentwicklung vielfach gelingt und zu einer prägenden Facette der Stadtentwicklung geworden ist.

Viele Städte beklagen heute allerdings, dass das Potenzial der eher unkompliziert nutzbaren Grundstücke abgenommen hat. Damit ist nicht nur das Potenzial insgesamt gesunken. Vielmehr müssen nun die eher problematischen Flächen für eine Nutzung vorbereitet werden. Als problematisch erweisen sich dabei nicht nur die notwendigen fachplanerischen Abstimmungen, die unter anderem in der Folge sich ausdifferenzierender rechtlicher Anforderungen zu bewältigen sind. Immer bedeutsamer werden auch Akzeptanzprobleme auf Seiten der Bürgerschaft, die sich vor allem in nachbarschaftlichem Widerstand und kontroversen öffentlichen Debatten über Wohnungsbauvorhaben äußern.

Für eine forcierte Innenentwicklung (auch zur Begrenzung der Außenentwicklung) sind viele Faktoren ausschlaggebend. Wichtig sind insbesondere bessere Instrumente zur Mobilisierung untergenutzter Grundstücke, welche jedoch nicht Gegenstand der vorliegenden Studie waren.² Im Mittelpunkt dieser Studie stehen vielmehr Grundstücke, auf denen nach erfolgter Grundstücksmobilisierung (Verkaufsbereitschaft des Alteigentümers) und auf der Basis eines vorhandenen Investoreninteresses ein Planungs- und Realisierungsprozess begonnen und in der weit überwiegenden Zahl der 13 analysierten Vorhaben auch abgeschlossen werden konnte. Insofern gilt, dass der Wohnungsbau trotz der beschriebenen Herausforderungen realisiert werden konnte.

Anhand der konkreten Wohnungsbauvorhaben lassen sich dennoch die vielfältigen Abstimmungsaufgaben und Abstimmungsprobleme, die sich im Dreieck Bürgerschaft, Kommune und Investor ergeben, beobachten und stellvertretend für viele Projekte analysieren. Mit diesem methodischen Ansatz verbindet sich die Erwartung, dass eine effiziente Bewältigung dieser Abstimmungsaufgaben nicht nur ein positives Investitionsklima erzeugt, sondern es auch erleichtert, nachfragegerechte Wohnungsbauleistungen zu erzielen und entsprechende Versorgungsengpässe zu vermeiden. Das wesentliche Ziel der Studie ist es insofern, typische Verfahrens- und Akzeptanzprobleme bei Wohnungsbauvorhaben in der Innenentwicklung zu identifizieren und Empfehlungen zu ihrer Bewältigung (im Sinne von „Erfolgsfaktoren“) abzuleiten.

Vorgehensweise/Methode

Die Untersuchung konzentriert sich auf sechs wachsende Städte mit einem hohen Wohnungsbaubedarf. Vertreten sind wachsende Großstädte (Augsburg, Bonn), typische Universitätsstädte (Göttingen) wie auch eine Metropole (Berlin; mit Vorhaben im Bezirk Pankow) und mit Wedel eine Gemeinde im Umland der Metropole Hamburg. Mit Kassel ist eine Stadt vertreten, die in der Vergangenheit durch Stagnation und Bevölkerungsrückgang geprägt war und erst in der jüngeren Vergangenheit wieder wächst.

In Kooperation mit den städtischen Ansprechpartnern wurden insgesamt 13 Wohnungsbauvorhaben für die Analyse ausgewählt. Um Akzeptanz- und Verfahrensprobleme in ihren Ursachen und Auswirkungen analysieren zu können, lag der Fokus auf in dieser Hinsicht schwierigen Projekten. Bei der Auswahl der Fallstudien wurde ferner darauf geachtet, ein möglichst breites Spektrum von Wohnungsbauvorhaben in der Innenentwicklung abzudecken.

Die Rekonstruktion der jeweiligen Projekthistorien bildet den empirischen Schwerpunkt der Studie. Dabei kamen unterschiedliche Methoden zur Anwendung: Neben Expertengesprächen mit den am Projekt beteiligten Akteursgruppen (Voreigentümer, Investoren, Stadtverwaltung, Planungsbüros, Politik, Bürgerschaft, Interessenverbände) wurden Ortsbegehungen vorgenommen und vorhandene Planungsunterlagen, Protokolle politischer Gremiensitzungen sowie Medienberichte aufbereitet. Ergänzend wurden auf einem Expertenworkshop die so erlangten Zwischenergebnisse mit ausgewählten Interviewpartnern aus den Projekten diskutiert.

1 vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.), 2017a

2 vgl. zu diesem Thema: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.), 2017a, S. 99

Charakterisierung der Vorhaben

Die analysierten Wohnungsbauvorhaben spiegeln die große Bandbreite des Wohnungsbaus in der Innenentwicklung wider. Überwiegend handelt es sich um vorher gewerblich genutzte Areale (z. B. Industrie, Einzelhandel, Büro). Daneben findet sich ein differenziertes Spektrum unterschiedlicher Vornutzungen mit einem öffentlichen oder infrastrukturellen Charakter (z. B. Bahnanlage, Streitkräfteamt, Feuerweherschule, Krankenhaus). Drei Vorhaben haben die Nachverdichtung bereits bestehender Wohnquartiere zum Gegenstand. Die Größe der analysierten Bauprojekte reicht von 30 bis 600 Wohneinheiten. Öffentlich geförderte Wohnangebote entstehen in sechs der analysierten Projekte, teilweise in Form von speziellen Angeboten für Senioren oder für Menschen mit Behinderungen.

Differenzierte Interessen und komplexe Verfahren

Die untersuchten Vorhaben zeigen eine deutliche Varianz in der zeitlichen Abfolge und der Verfahrensdauer. Zum Teil wurde die vorhergehende Nutzung bereits vor Jahrzehnten aufgegeben. Aber auch die anderen Projekte machen deutlich, dass oftmals erhebliche Vorlaufzeiten von der Grundstückstransaktion bis zur Einleitung des Bebauungsplanverfahrens entstehen. Das daran anschließende Bebauungsplanverfahren konnte nur in drei Fällen in ein bis zwei Jahren abgeschlossen werden. Alle übrigen Bebauungsplanverfahren haben längere Zeiträume in Anspruch genommen. Von den 13 Wohnungsbauvorhaben wurden bis zum Abschluss der vorliegenden Studie elf fertiggestellt oder soweit auf den Weg gebracht, dass eine Realisierung absehbar ist. Zwei Projekte haben eine unklare Zukunftsperspektive.

Die untersuchten Vorhaben in der Innenentwicklung zeigen, dass die Planungsverfahren nicht nur aufgrund der unterschiedlichen fachplanerischen Anforderungen komplexer und langwierig werden, sondern auch aufgrund der mit ihnen verbundenen politischen Diskussionen. Auf die höheren Anforderungen an den Interessenabgleich wird teilweise mit neuen Beteiligungsformaten reagiert. Auch der frühzeitige Einbezug der Politik erlangt Bedeutung. Insgesamt zeigt sich im Abgleich erfolgreicher und weniger erfolgreicher Realisierungshistorien, dass bestehende wirtschaftliche Spielräume, Kompromissbereitschaft und gegenseitiges Vertrauen entscheidende Voraussetzungen für eine gelingende Realisierung von Wohnungsbauvorhaben in der Innenentwicklung sind.

Zentrale Ergebnisse: Argumentationsmuster bei der kritischen Auseinandersetzung mit Wohnungsbauvorhaben der Innenentwicklung

In der detaillierten Analyse haben sich in Bezug auf die Akzeptanzprobleme folgende Argumente/Argumentationsmuster gezeigt:

- Wohnungsbauvorhaben können in vielfältiger Weise von den Anwohnerinnen und Anwohnern als Beeinträchtigung ihrer Wohn- und Lebenssituation empfunden werden. Besonders häufig werden dabei Verkehrs- und Parkplatzprobleme angesprochen. Der Verlust von Grünflächen, die Beeinträchtigung des Mikroklimas, die Verschlechterung der Sichtbeziehungen oder der Belichtung sind weitere Aspekte. Auch die Veränderung des sozialen Umfeldes ist ein wiederkehrender Gegenstand der Kritik. Dabei können die neuen Bewohnerinnen und Bewohner einerseits als Vorboten und Träger von unerwünschten Gentrifizierungsprozessen angesehen werden. Andererseits können sie beim Bau geförderten Wohnraums mit drohenden sozialen Problemen assoziiert werden. In der Innenentwicklung haben derartige Argumente aufgrund der engen Verzahnung von bestehenden Siedlungen mit den zusätzlich eingefügten Wohnungsbauvorhaben eine besonders hohe Bedeutung. Derartige „**Beeinträchtigungsargumente**“ wurden bei nahezu allen analysierten Wohnungsbauvorhaben vorgebracht. In Einzelfällen verbinden sich diese Argumente mit einer grundsätzlichen Ablehnung des Wohnungsbauvorhabens, oft sind sie jedoch von einer kritisch-konstruktiven Haltung geprägt und zielen somit auf Änderungen an den städtebaulichen Lösungen (z. B. Anzahl der Etagen).
- Eine eingeschränkte Akzeptanz kann sich auch aus „**Stellvertreterargumenten**“ ergeben. Entscheidend ist in diesem Kontext, dass gesellschaftliche Gruppen bis in die Politik hinein das Wohnungsbauvorhaben als Verschlimmerung oder zumindest als fortgesetzte Nichtbeachtung eines anderweitig bestehenden Problems verstehen. Das Wohnungsbauvorhaben gerät damit stellvertretend für andere Konfliktfelder (Verkehr, Grün, gewachsene städtebauliche Situation) in die Kritik.
- Nicht bei der Mehrzahl der Vorhaben, aber im Einzelfall sehr bedeutsam ist die grundlegende Ablehnung markt- und renditeorientierter Angebote. Diese „**kapitalismuskritischen Grundsatze**“ richten sich nicht gegen das einzelne Wohnungsbauvorhaben, sondern generell gegen die über den Markt gesteuerte Wohnungsversorgung und den damit verbundenen Investorenstädtebau. Einzelne Woh-

nungsbauvorhaben können – auch wenn sie städtebaulich und planerisch weitgehend dem akzeptierten Standard entsprechen – zum Kristallisationspunkt der daraus resultierenden politischen Auseinandersetzungen werden. Die darin zum Ausdruck kommenden politischen Anschauungen reichen über die einzelnen Bauvorhaben hinaus und sind mit den entsprechenden sozialen Bewegungen verknüpft („Recht auf Stadt“).

- Ähnlich gelagert sind **„repräsentationskritische Grundsatzargumente“**: Aus einem politischen Beteiligungsanspruch wird den Kommunen das Recht abgesprochen, gegen den Willen der Nachbarschaften oder des Quartiers mit einem Wohnungsbauprojekt oder ähnlichen Vorhaben in das städtebauliche Umfeld einzugreifen. Die engagierten, manchmal sehr kleinen Gruppen erheben diesen Anspruch, ohne dabei über eine entsprechende demokratische Legitimation zu verfügen. Sie fühlen sich durch ihr Engagement und die Kenntnis des Quartiers und der Bewohner ausreichend legitimiert. In dieser repräsentationskritischen Haltung finden sich sowohl bürgerliche Gruppen mit einem sehr stark auf Partizipation ausgerichteten Demokratieverständnis als auch Kapitalismus-, Globalisierungs- und Neoliberalismuskritiker, die argumentieren, dass die westliche Demokratie durch Wirtschaftsinteressen korrumpiert und eine lebensweltlich verankerte Gegenwehr erforderlich und gerechtfertigt sei. In diese Lebenswelt eingreifende Stadtentwicklungsprojekte sind in dieser Hinsicht symbolträchtig und haben eine mobilisierende Wirkung.

Verwoben mit und eingelagert in die zuvor genannten Argumentationsstränge zeigen sich bei den analysierten Vorhaben häufig **„Vertrauensprobleme“** und **„Kommunikationsprobleme“**. Manchmal treten diese auch unabhängig von den skizzierten Argumentationsmustern auf. Sie führen zur Herausbildung oder Verstärkung von Akzeptanzmängeln.

Auswirkung auf die Planungs-, Kooperations- und Entscheidungsprozesse

Die vielfältigen und sehr unterschiedlich gelagerten Argumente prägen inzwischen die Debatten in den Kommunalparlamenten und den wissenschaftlichen Diskurs zu wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Fragen.

Die in fast allen gesellschaftlichen Bereichen kontinuierlich steigende (und ebenso kontinuierlich kritisierte) Regelungsdichte und die unter anderem daraus entstehenden Abstimmungserfordernisse machen sich auch im Wohnungsbau

bemerkbar. Wiederkehrende fachliche Abstimmungsprobleme haben sich bei den analysierten Vorhaben vor allem in den Themenfeldern Altlastenbeseitigung, Lärmschutz, Erhalt von Baum- und Grünstrukturen, Beachtung von Denkmalschutzbelangen und Kapazitäten der vorhandenen Infrastrukturen (v. a. Verkehrsinfrastrukturen) ergeben. Zum Teil wurden in deren Folge aufwendige Abstimmungsprozesse und Umplanungen erforderlich.

Die in dieser Studie zusätzlich beschriebenen Akzeptanzmängel überlagern dies noch. Sie wirken vor allem in den politischen Raum zurück und sorgen bei zunehmend unsicheren Mehrheiten dafür, dass der politische Rückhalt für die anstehenden Planungsentscheidungen schwindet. Nicht ungewöhnlich ist, dass in dieser Situation zusätzliche, kompensatorische Forderungen an den Investor gerichtet werden. Diese sollen eine politische Zustimmung erleichtern, sind aber bei fortgeschrittenem Planungsstand nicht ohne weitere Reibungen und Zeitverlust in das Vorhaben zu integrieren. Verzögerungen der Projektabläufe, Unsicherheiten und dementsprechend schwierige Abstimmungsprozesse sind die Folge. Diese Zusammenhänge finden sich als variables Grundmuster in fast allen untersuchten Wohnungsbauvorhaben.

Zentrale Empfehlungen: Maßnahmen zur Akzeptanzförderung und zur Stärkung des politischen Rückhalts

Das in der vorliegenden Studie skizzierte Bild resultiert aus der Analyse besonders schwierig umzusetzender Wohnungsbauvorhaben und ist insofern nicht repräsentativ für den Wohnungsneubau insgesamt. In den problematischen Vorhaben treten die Akzeptanzprobleme aber besonders deutlich hervor. Die sich aus den Akzeptanzmängeln ergebende Aufgabe besteht darin, den gesellschaftlichen und politischen Rückhalt für den Wohnungsneubau zu stärken. Dies hat bislang schon in der kommunalen Praxis eine hohe Bedeutung und verbindet sich mit einer Vielzahl von lokalen wohnungspolitischen Bündnissen, wohnungspolitischen Handlungskonzepten, Wohnungsbauoffensiven, Marketingkampagnen für den Wohnungsneubau und ähnlich gelagerten Vorgehensweisen. Dies sollte beibehalten und fortgesetzt werden. Darüber hinaus sollten die folgenden Themen Beachtung finden:

- Die Beteiligungsverfahren sind einerseits zu professionalisieren und andererseits gegenüber Grundsatzkonflikten zu schützen. Die Beteiligungspraxis sollte durch eine **Weiterentwicklung kommunaler Beteiligungsgrundsätze** so gestärkt werden, dass die

Repräsentativorgane robuster gegenüber Partialinteressen und Minderheitenmeinungen werden. Dies kann allerdings nur gelingen, wenn auch Minderheitenpositionen einen Raum zur Artikulation und Diskussion erhalten.

- Weitere Spielräume bestehen in einer **(verbesserten) Aufbereitung der fachlichen Entscheidungsgrundlagen**. Im Ergebnis einer fachlich fundierten Bewertung kann deutlicher als bislang üblich herausgearbeitet werden, warum und mit welcher Priorität eine Wohnungsbaufäche zu entwickeln ist. Auch dies stärkt den politischen Rückhalt und bewährt sich im Dialog mit der Bürgerschaft.
- Eine weitere zentrale Empfehlung an die Kommunen und die Planungsverwaltungen lautet, die bisweilen divergierenden fachlichen Belange in einen stärker koordinativ wirkenden Überbau einzubetten. Im Rahmen einer **verbesserten Verwaltungskoordination** ist es durch alle Stufen der politisch-planerischen Entscheidungsfindung und der Umsetzungsbegleitung eine wichtige Aufgabe, die an Wohnungsbauvorhaben herangetragenen Erwartungen auf ein sinnvolles, wirtschaftlich machbares Maß zu bringen („Erwartungsmanagement“). Die reine Aggregation staatlicher, nachbarschaftlicher und lokalpolitischer Erwartungen an den Wohnungsneubau führen zu dessen Be- und Verhinderung.

Abstract

Background and Challenge

Brownfield development is a major focus of modern-day housing construction.³ In dynamically growing cities in particular, a significant amount of real estate in the centre has already been given over to housing development and many projects of this kind are currently in development. The scope, quality and nature of these projects are as varied as the previous uses of the land, which range from traditional vacant lots, derelict business premises, former plant stores, and railway sites through land formerly designated for public use (army barracks, municipal maintenance yards, sports grounds, schools etc.). Experience from such projects demonstrates that housing development on brownfield sites is often a success and has become a defining aspect of urban development.

Many cities today, however, bemoan the decline in the potential of easily developed land. And it is not only potential as a whole that has declined. The fact is that developers are now, more than ever, faced with the challenge of preparing more problematic land for residential use. Besides the necessary coordination of expert planning activities induced by a succession of legal requirements as a consequence of increased differentiation, a significant problem encountered is a lack of acceptance by the citizenry, who mainly oppose developments on a local level and spark controversial public debate about planned developments.

Many factors play a crucial role in encouraging brownfield development (and limiting greenfield development). There is, for example, undoubtedly a need for better instruments to secure the availability of underutilized land, although this was not within the scope of this study⁴. The main focus of this study, rather, was land that had been made available for development (willingness to sell of the previous owner), had been subject to a planning and development process on the basis of existing investor interest, and – in the vast majority of the 13 projects analyzed – had also been completed successfully. Thus, housing development could be successfully realized despite the described challenges.

The specific housing development projects studied may be considered representative of many projects with a view to observing and analyzing the various coordination challenges and conflicts that arise in consultations between the citizenry, the local authority and the investor. This methodical approach goes hand in hand with the expectation that the efficient management of these coordination tasks will generate a positive investment climate while also making it easier to develop housing in line with demand, thus avoiding supply bottlenecks. The principal objective of the study is to identify typical procedural and acceptance issues facing housing development projects on brownfield sites and to provide recommendations on overcoming these ('success factors').

Procedure / Method

The study focused on six growing cities with a high demand for new housing, including growing big cities (Augsburg, Bonn), typical university cities (Göttingen), one metropolis (Berlin; specifically a project in the Pankow district) and one municipality neighboring the metropolis of Hamburg (Wedel). The final city to be included was Kassel, a city that in the past had suffered stagnation and a fall in population, and has only recently begun to experience renewed growth.

A total of 13 housing projects were selected for analysis in cooperation with local authority representatives. To facilitate analysis of the causes and effects of acceptance and procedural issues in particular, the projects selected were all challenging ones in this respect. Care was also taken to ensure that the case studies selected covered a broad spectrum of brownfield housing development projects.

The empirical focus of the study was on reconstructing the respective project histories. This involved a number of methods, including expert interviews with the various project stakeholders (previous owners, investors, city administration, planning offices, politicians, citizenry, interest groups), site visits, and review of existing planning documentation, the minutes from political committee meetings, and media reports. These were supplemented by an expert workshop at which the interim findings were discussed with selected interviewees from the projects concerned.

3 cf. The Federal Institute for Research on Construction, Urban Affairs and Spatial Development (BBSR) (ed.), 2017a

4 cf. in this regard: The Federal Institute for Research on Construction, Urban Affairs and Spatial Development (BBSR) (ed.), 2017a, p. 99

Characterization of the Projects

The housing projects analyzed reflect the broad spectrum of brownfield residential development taking place. While a large proportion of the sites had formerly been used for commercial purposes (industrial, retail, office buildings), many of the other sites had a variety of different previous public sector or infrastructure-related uses (including rail tracks, an armed forces office, a fire service academy, and a hospital). Three of the projects entailed the urban re-densification of existing residential areas. The development projects analyzed ranged in size from between 30 and 600 housing units. Six of the analyzed developments included publicly subsidized housing in the form of special facilities for the elderly or people with special needs.

Differing Interests and Procedural Complexity

The projects studied show a significant variance in terms of their time lines and overall duration. In some cases, the land had been lying unused for decades. But also in the other projects it was observed that there were often lengthy lead times between the land transaction and the start of the development planning procedure. In only three of the projects was the subsequent development planning procedure completed within one to two years. All of the remaining development planning procedures took longer. Of the 13 housing development projects followed, eleven had been completed or were well on their way to being completed by the end of this study. The future of the two remaining projects is uncertain.

It is apparent from the brownfield development projects studied that the protractedness and increasing complexity of the planning procedures are not only attributable to the various urban planning requirements, but also to the associated political discussions. In an attempt to meet the challenges of reconciling the interests of the various stakeholders, some projects introduced new forms of participation. The early involvement of politics is also increasingly significant. Overall, in a comparison between the lesser successful projects and the more successful ones, key factors in determining the success of brownfield residential development were found to be: sufficient economic scope, a willingness to compromise, and mutual trust.

Key Findings: Argumentation Patterns Resulting from a Critical Analysis of Brownfield Residential Development

The detailed analysis identified the following arguments/argumentation patterns associated with acceptance problems:

- There are many ways in which development projects are perceived by local residents to have a negative impact on their housing and lives. Concerns about traffic and parking were particularly common. Other concerns included the loss of green space, the negative impact on the microclimate, as well as an impedance of views and lighting. A recurring criticism was also the change in social environment, with new residents seen as a sign and representative of the onset of unwanted gentrification on the one hand, and, in the case of state-subsidized developments, associated with the threat of social problems on the other. In brownfield development, such arguments take on special relevance on account of the close meshing of existing residential areas with the newly integrated residential development. Such **“negative impact arguments”** were put forward in almost all of the housing development projects analyzed. In certain cases, these arguments reflect a fundamental rejection of the development project as a whole, but often they are intended more as constructive criticism with the aim of modifying the urban planning solutions (the number of floors, for example).
- Limited acceptance can also be the result of **“arguments by proxy”**. In this case, social groups and politicians alike view the housing development project as exacerbating a separate existing problem or, at the very least, as a continued failure to address this separate problem. The criticism is thus leveled at the development project as a proxy for other areas of conflict (traffic, green spaces, the historical urban planning situation etc.).
- The fundamental rejection of market and return-oriented offerings, while not an issue in most projects, was very relevant in some isolated cases. These **“anti-capitalist basic arguments”** are leveled not against the individual development projects per se, but generally against the market-driven housing supply and associated investor-led urban development. Even when development projects can be said to broadly comply with the urban planning standards, they can still become the focal point of the ensuing political debate. The political views expressed in this regard go beyond the individual construction projects and are linked to the corresponding social movements (“right to the city”).
- **“Basic arguments criticising individual representation”** are of a similar nature: In this case, a claim to political participation is used as an argument to deny local authorities the right to intervene in the residential environment by means of a residential housing or si-

milar urban development project against the will of the neighborhood or residential area. The committed, sometimes very small groups assert this claim while lacking the democratic legitimacy to do so. They feel sufficiently legitimized by their commitment and knowledge of the area and its inhabitants. Such criticism of individual representation is demonstrated by civil groups with a very strong participation-based understanding of democracy as well as critics of capitalism, globalization, and neoliberalism, who argue that the Western democracy is being corrupted by economic interests and that grass-roots resistance is both necessary and justified. Urban development projects that impinge upon the living environment are thus symbolic and have a mobilizing effect.

In the projects analyzed, “**trust issues**” and “**communication issues**” were frequently found to be interwoven with and embedded in the aforementioned strands of argument. Sometimes, these also occurred independently of the argumentation patterns outlined. Such issues result in or exacerbate poor acceptance.

Impact on Planning, Cooperation, and Decision-Making Processes

The varied and diverse arguments have now begun to shape the debate in local parliaments and scientific discourse on housing and urban development issues.

The continually growing (and equally continually criticized) regulation density in practically all sectors of society and the resulting consultation requirements are also being felt in housing development. Coordination problems between specialists occurred repeatedly in the projects analyzed, mainly in the areas of site decontamination, noise control, retention of trees and green areas, monument conservation and capacities of existing infrastructure (transport infrastructure in particular). In some cases, these resulted in lengthy consultation processes and rescheduling.

This was further compounded by the lack of acceptance also described in this study. This has particularly strong repercussions in the political arena, where increasingly uncertain majorities result in a waning of political backing for the pending planning decisions. It is not unusual in this situation for additional, compensatory demands to be made to the investor. These are designed to facilitate political approval, but at an advanced stage of planning, cannot be integrated into the project without further friction and delays. Project processing delays, uncertainties, and, hence, difficult coordination processes are the result. The-

se correlations were observed as a variable basic pattern in almost all of the housing development projects.

Key Recommendations: Measures to Promote Acceptance and Strengthen Political Backing

The picture outlined in this study results from an analysis of particularly complex housing development projects and is thus not representative of new housing construction as a whole. However, acceptance problems are particularly visible with problematic projects. The challenge stemming from poor acceptance lies in strengthening the support of society and politics for new housing construction. To date, this has already been particularly important for local authority practice and is associated with a high number of local housing policy alliances, housing action plans, housing development offensives, marketing campaigns for new housing construction and similar courses of action. This should be retained and continued. In addition, the following matters should be addressed:

- Participation procedures should, on the one hand, be professionalized and, on the other, protected against fundamental conflicts. The practice of participation should be strengthened by a **further development of local authority participation principles** to safeguard the representative bodies against party interests and minority opinions. However, this can only succeed if minority positions are also given the space to air and discuss their views.
- There is further scope in **(improving) the preparation of fact-based decision bases**. An evaluation based on sound facts can be used to demonstrate in more detail than has been customary why a residential development plot is to be developed and with what priority. This also strengthens political support and has proven persuasive in dialog with the citizenry.
- A further key recommendation to the local authorities and planning administrations is to embed the hitherto divergent specialist areas and concerns within a better coordinated superstructure. Within the framework of **improved administrative coordination**, an important task across all levels of political and planning-related decision making and implementation support is to ensure that expectations concerning the housing development projects are sensible and economically feasible (manage expectations). Simply aggregating the state, neighborhood, and local political expectations of new housing ultimately results in obstructing and preventing project completion.

1 Aufgabenstellung

Der Wohnungsneubau ist in den Städten in ein zunehmend komplexes politisches und fachplanerisches Abstimmungsgeflecht und damit verbundene Kontroversen eingebettet. Derartige Abstimmungsprozesse und Kontroversen können als ein Hemmnis auf dem Weg in einen nachfragegerecht ausgeweiteten Wohnungsneubau wirken. Besonders auffällig und häufig diskutiert ist der gegen die Wohnungsbauvorhaben gerichtete Widerstand der unmittelbaren Nachbarn („NIMBY“ = not in my backyard). Vor diesem Hintergrund ist die Stärkung der „Neubauakzeptanz“ ein wichtiges Thema für Bund, Länder und Kommunen sowie das vom Bund initiierte „Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen“. Dies gab den Anlass für die hier vorliegende Studie.

Von der schwieriger gewordenen Planung und Akzeptanzfindung sind neue Wohnungsbauvorhaben im Rahmen der Innen- wie der Außenentwicklung in ähnlicher Weise betroffen. Die Innenentwicklung hat jedoch in mehrfacher Hinsicht eine besondere Bedeutung. Zunächst räumt ihr der Gesetzgeber in wahrscheinlich breiter Übereinstimmung mit den meisten Stadtplanern und Kommunalpolitikern einen Vorrang gegenüber der Außenentwicklung ein. Aber auch der Nachfragedruck steigt den Wohnpräferenzen folgend an den gut integrierten, infrastrukturell bestens ausgestatteten Standorten. Das urbane Flair eines lebendigen und städtebaulich interessanten Umfeldes trägt schließlich seinen Teil zur Attraktivität der inneren Stadt als Wohnstandort bei. Diese Mehrfachbevorzugung hat bereits in den letzten Jahren dazu geführt, dass der Wohnungsneubau zu erheblichen Teilen in der Innenentwicklung stattgefunden hat.⁵

Ganz besonders in den dynamisch wachsenden Städten sind bereits viele Grundstücke im Innenbereich für den Wohnungsneubau mobilisiert worden und zahlreiche solcher Projekte befinden sich aktuell noch in der Umsetzung. Umfang, Qualität und Vielgestaltigkeit der Vorhaben sind dabei beeindruckend. Das Spektrum ist breit und umfasst klassische Baulücken, aufgegebene Gewerbebetriebe, Gärtnereien, Bahnflächen und vielfältige Grundstücke, die vormals von der öffentlichen Hand genutzt wurden (Kasernen, Bauhöfe, Sportplätze, Schulen etc.). Viele Städte beklagen heute allerdings, dass das Potenzial der eher unkompliziert umnutzbaren Grundstücke abgenommen hat. Damit ist nicht nur das Potenzial insgesamt gesunken. Vielmehr müssen nun auch die eher problematischen Flächen für eine Nutzung vor-

bereitet werden. In jüngerer Zeit betreiben viele wachsende Kommunen daher wieder eine aktive Entwicklung von größeren neuen Quartieren im Außenbereich, um die erforderliche Angebotsausweitung auch quantitativ umsetzen zu können.

Die deutlich reduzierte Außenentwicklung auf der einen Seite sowie die schwieriger werdende Innenentwicklung auf der anderen Seite dürften somit einen wichtigen Teil zu den über längere Zeit hinweg aufgestauten Wohnungsmarktengpässen beigetragen haben. Bereits seit 2008/2009 ist sichtbar, dass die Wohnungsnachfrage in vielen Städten anzieht und sich Knappheiten in steigenden Preisen und Mieten äußern. Durchaus üblich ist, dass der Wohnungsneubau aufgrund der notwendigen Planungsvorläufe nur verzögert auf die Marktsignale reagiert. Diesmal war jedoch die Latenzphase einer anziehenden Wohnungsbaukonjunktur besonders lang und hartnäckig. Die Knappheit an geeigneten Grundstücken wird dabei in breiter Übereinstimmung von Wachstumsstädten und Investoren als das größte Hemmnis beschrieben.

Wohnungspolitisch verträglich ist das Innenentwicklungsparadigma vor diesem Hintergrund vor allem dann, wenn es besser als bisher gelingt, die inneren Wachstumsreserven der Städte zügig für den Wohnungsneubau zu mobilisieren. In Kenntnis der schwierigen fachplanerischen Abstimmungen und der kontroversen Debatten zu Wohnungsbauvorhaben kann dies nicht bedeuten, gegensätzliche Interessen zu negieren oder sie zugunsten von Investoreninteressen möglichst effizient aus dem Weg zu räumen. Stattdessen möchte diese Studie zeigen, welche Kontroversen und Abstimmungsprobleme in den betroffenen Städten typischerweise bei der Realisierung von Wohnungsbauvorhaben der Innenentwicklung auftreten und wie sie aufgelöst werden. Dies erfolgt anhand einer Analyse von typischen Planungs- und Umsetzungsprozessen konkreter Wohnungsbauvorhaben. Damit verbindet sich die Erwartung, Empfehlungen bzw. Erfolgsfaktoren für einen sinnvollen planerischen und politischen Umgang mit diesen Abstimmungsproblemen und Kontroversen formulieren zu können.

⁵ vgl. BBSR 2017a

2 Innenentwicklung als aktuelle Herausforderung für Kommunen

2.1 Innenentwicklung – Begriffsbestimmung im Rahmen des Projektes

Für den Begriff der „Innenentwicklung“ werden unterschiedliche Definitionen und Abgrenzungen benutzt. Der Alltagssprachlichen Begriffsverwendung entsprechend kann „Innenentwicklung“ als eine wohnbauliche Entwicklung, die sich im bestehenden Siedlungsbereich der jeweiligen Gemeinde vollzieht und keine zusätzlichen Flächen in Anspruch nimmt, beschrieben werden. Dies umfasst im Kern das bauliche Auffüllen, Anreichern und Verdichten der bestehenden Siedlungsstrukturen unter Nutzung vorhandener Erschließungsanlagen. Im Prinzip entspricht dies – auch wenn die Zuordnung nicht exakt übereinstimmt – dem planungsrechtlich definierten Innenbereich zum jeweiligen Status Quo. Vorhaben im derzeitigen Außenbereich werden dementsprechend nicht einbezogen.

Ein derartiges Begriffsverständnis liegt auch der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung zugrunde.⁶ Dort wird im Sinne von Nachhaltigkeit und Ressourcenschutz eine Stärkung der Innenentwicklung zur Reduzierung der Ausweitung der Siedlungs- und Verkehrsflächen angestrebt. Dies geht mit dem Ziel einher, die Flächenneuinanspruchnahme bis 2030 auf 30 ha pro Tag zu reduzieren. Zum Monitoring der Flächenneuinanspruchnahme in der Innenentwicklung wird dabei die Flächenkategorie der „Siedlungs- und Verkehrsflächen“ herangezogen. Diese umfasst sowohl Gebäude- und Freiflächen als auch Betriebsflächen, Erholungsflächen, Friedhöfe und Verkehrsflächen. Nicht inbegriffen sind landwirtschaftliche Flächen sowie Wald- und Wasserflächen.⁷

In der vorliegenden Studie steht der Wohnungsbau im Vordergrund. Daher wird der Begriff „Innenentwicklung“ weiter eingegrenzt auf Flächen, die für den Wohnungsbau zur Verfügung stehen.

Aus planungs- und genehmigungsrechtlicher Perspektive können Bauvorhaben der Innenentwicklung entweder im Geltungsbereich eines gültigen Bebauungsplans (bei gesicherter Erschließung) oder im Innenbereich nach § 34 BauGB zulässig sein. Innenbereich ist dabei als im „Zusammenhang bebauter Ortsteil“ umschrieben. Letzteres bietet immer wieder Ansatzpunkte für Diskussionen, da nicht eindeutig geregelt ist, welche Sied-

lungsstrukturen als ein im Zusammenhang bebauter Ortsteil zu verstehen sind. Die mit dem BauGB verbundenen Begriffe „Außen- und Innenbereich“ bedürfen aufgrund der verbleibenden Unschärfe immer wieder der gerichtlichen Interpretation. Dennoch konzentriert sich der Großteil des Wohnungsbaus in der Innenentwicklung letztlich auf den als solchen abgegrenzten Innenbereich. Darüber hinaus sind aber auch Flächen ohne Baurecht im Siedlungsbestand (z. B. größere Brachflächen) für die Innenentwicklung von Bedeutung.

Im Kontext dieser Studie bedarf es keiner trennscharfen Abgrenzung des Begriffs der Innenentwicklung, wie dies etwa bei einer quantitativen Erfassung von Innenentwicklungsreserven notwendig wäre. Vielmehr stehen die auftretenden spezifischen Herausforderungen und Probleme, die sich mit Wohnungsbau in bereits besiedelten Strukturen ergeben, im Mittelpunkt. Entsprechend kommt hier ein alltagspraktisches, an die umgangssprachliche Verwendung des Begriffs angelehntes Begriffsverständnis zur Anwendung. Viele Wohnungsbauprojekte haben den Charakter von „Anstückelungs- oder Abrundungsstädtebau“. Relativ eindeutig ist eine Zuordnung zur Innenentwicklung, wenn es sich um die Wiedernutzung einer innerstädtischen Brache handelt. Aber eine Grünfläche, die an zwei oder drei vorhandene Siedlungskanten anschließt und dementsprechend ein oder zwei Flanken zum Landschaftsraum aufweist, lässt sich kaum eindeutig zuordnen. Vielfach lagern sich neue Wohnungsbauvorhaben an vorhandene städtische Strukturen und Infrastrukturen an. Sie nutzen dabei in den städtischen Siedlungskörper hineinragende bzw. eng mit dem Siedlungskörper verzahnte Landschaftsräume. Dennoch kann es sich um Standorte in Randlage und bisher unbebaute Flächen handeln. Auch ist die Frage nicht eindeutig zu beantworten, ob eine Wiedernutzung z. B. eines alten Militär- oder eines Zechenstandortes auch dann als Innenentwicklung zu werten ist, wenn sie eine (relativ) vom Siedlungskörper isolierte Lage aufweist. Insofern bleibt hinsichtlich des Begriffs Innenentwicklung ein erheblicher Interpretationsspielraum erhalten.

6 vgl. Die Bundesregierung 2017: 158 ff.

7 vgl. Deggau 2008: 7

In der hier vorliegenden Studie kommen zur Beantwortung der Forschungsfragen deshalb eine pragmatische baulich-räumliche und eine verfahrenstechnische Abgrenzung des Begriffs zur Anwendung:

- **Baulich-räumliche Abgrenzung:** In der Studie werden Bauprojekte betrachtet, die sich im bereits bebauten Siedlungsbereich der Kommunen befinden und damit die vorhandenen Erschließungsinfrastrukturen nutzen. Ausgenommen sind damit neu mit Planungsrecht versehene Flächen im (ehemaligen) Außenbereich an den Rändern der Siedlungsfläche (z. B. klassische Einfamilienhausgebiete).
- **Verfahrenstechnische Abgrenzung:** Betrachtet werden „typische“ Planungs- und Genehmigungsfälle bis hin zu einer mittelgroßen Dimension. Das heißt, große (auch innerstädtische) Entwicklungsflächen, die eigene Verfahrensstrukturen und Ressourceneinsätze seitens der Kommunen mit sich bringen, werden ausgeklammert. Die Größe ist dabei nicht abschließend festgelegt, sondern steht in Relation zur jeweiligen Stadtgröße.

Im Mittelpunkt der Untersuchung stehen damit klassische Baulücken und Brachflächen, untergenutzte Grundstücke mit Nachverdichtungspotenzial und vormals nicht wohnbaulich genutzte Grundstücke wie Industrie- und Gewerbeflächen oder Flächen öffentlicher Nutzungen (z. B. Verwaltungs- oder Universitätseinrichtungen).

2.2 Innenentwicklung – Baustein zur Lösung der Wohnungsmarkprobleme und Quelle zunehmender Konflikte

Seit beinahe zehn Jahren sind die Wohnungsmärkte in den wachsenden Städten wieder von Engpässen und Preissteigerungen geprägt. Seither hat die Wohnungspolitik vor allem in ihrer sozialpolitischen Dimension kontinuierlich an Bedeutung gewonnen. Die Bezahlbarkeit des Wohnens und die Bereitstellung bezahlbaren Wohnraums, insbesondere in Form des geförderten Wohnungsbaus, sind dabei in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit gerückt. Dies ist auch ein Hauptaugenmerk des 2014 unter Federführung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) mit den Ländern, kommunalen Spitzenverbänden, der Wohnungs- und Bauwirtschaft und anderen gesellschaftlichen Akteuren geschlossen „Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bau-

en“, das auch in der 19. Legislaturperiode fortgeführt wird.⁸

Die übliche und naheliegende Reaktion auf eine dynamische und sich ausweitende Wohnungsnachfrage ist die Forcierung des Wohnungsneubaus. Wenn diese nicht allein durch Marktkräfte in Gang kommt, ist es häufig Ziel der Politik, die finanziellen Investitionsanreize zu stärken. Im Bereich des geförderten Wohnungsbaus ist dies in den letzten Jahren geschehen. Schon allein um die geringen Marktzinsen unterbieten zu können, mussten die Förderanreize erhöht werden. Heute werden vielfach zinsfreie Förderdarlehen ausbezahlt und oftmals zusätzlich noch weitere Zuschüsse gewährt. Der Koalitionsvertrag vom März 2018 sieht zudem eine finanzielle Unterstützung der Eigentumsbildung von Familien („Baukindergeld“) und eine Erhöhung der steuerlichen Abschreibung für den freifinanzierten Wohnungsbau vor.

Bislang hat die Politik aus gutem Grund zurückhaltend mit der Gewährung von zusätzlichen bzw. pauschalen Investitionsanreizen reagiert. Denn anders als in vorangegangenen Wohnungsbauzyklen (insbesondere in der unmittelbaren Nachkriegszeit) bestand kein Kapitalmangel. Eher das Gegenteil war und ist der Fall. Aufgrund der extrem niedrigen Zinsen/Renditen in anderen Anlagebereichen und der gewachsenen Verflechtung der Kapitalmärkte fließt zunehmend Kapital in den deutschen Wohnungsmarkt.⁹ Im Ergebnis kann ein Teil der Preissteigerungen für das Wohnen auch als kapitalmarktgetrieben charakterisiert werden. Der zentrale Engpass für einen ausgeweiteten Wohnungsbau ist eher in der Verfügbarkeit geeigneter Wohnungsbaugrundstücke zu suchen.¹⁰ Da das Grundstücksangebot relativ starr sein dürfte, besteht das Risiko, dass zusätzliche Investitionsanreize die Preisspirale weiter antreiben und kaum Mengeneffekte erzeugen.

Wenn man den Grundstücksmangel als ein zentrales Hindernis für einen nachfragegerechten Wohnungsneubau begreift, verweist dies ausgehend vom Grundsatz „Innen- vor Außenentwicklung“ direkt auf die besondere Bedeutung der Innenentwicklung. Dabei ist naheliegend, dass insbesondere in den wachsenden Städten im Verlauf der letzten 15 bis 20 Jahre vielfach Gewerbebrachen und andere Umnutzungspotenziale für den Woh-

8 vgl. die entsprechende Internetseite: <https://www.bmub.bund.de/buendnis-wohnen/> (letzter Abruf: 12.11.2017) und den Koalitionsvertrag vom 12. März 2018: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatistischeSeiten/Breg/koalitionsvertrag-inhaltsverzeichnis.html> (letzter Abruf: 02.05.2018)

9 vgl. BBSR 2017b; Savills 2017

10 vgl. auch Deutscher Bundestag 2017a

nungsbau genutzt wurden und geeignete Flächen mittlerweile knapp werden. Aber auch unabhängig von dieser physischen Knappheit des Bodens werden weitere Restriktionen bei der Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen spürbar.

Ein besonderer Themenkreis sind dabei die Widerstände aus der Bürgerschaft, die ihrerseits in den politischen Beratungen zu Wohnungsbauvorhaben Berücksichtigung finden. Ferner sind die (fach)planerischen Anforderungen in der Innenentwicklung vielfältig und komplex. Es entstehen zusätzliche Herausforderungen, die bei unzureichender Bewältigung als Hemmnis für den Wohnungsneubau wirken können. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass die im Vergleich zur Außenentwicklung kleinteiligere und zugleich komplexere Innenentwicklung größere Personalkapazitäten in den Planungämtern erfordert. Auch dort können Restriktionen für die Bewältigung der Wohnungsbauaufgaben entstehen. Damit wird deutlich, dass sich die Akzeptanz von Wohnungsneubau in der Innenentwicklung auf mehrere, zusammenwirkende Faktoren und Handlungsfelder bezieht und nicht alleine als Konflikt mit der unmittelbaren Nachbarschaft verstanden werden kann (vgl. Abbildung 1).

Nachdem über lange Phasen das flächenhafte Wachstum der Städte in die Landschaft hinein der dominante und zugleich politisch akzeptierte Modus des Stadtwachstums war, hat sich dies in den letzten zwei bis drei Jahrzehnten vollständig

geändert. Auf der politisch-normativen Ebene wie auch in den Planungsdiskursen wird der Innenentwicklung eindeutig der Vorrang eingeräumt.¹¹ Die wichtigsten Argumente für die Innenentwicklung sind weitgehend bekannt und werden deshalb an dieser Stelle nicht weiter ausgeführt.¹²

Wenn Politik, Planer und Investoren gleichermaßen die Innenentwicklung bevorzugen, entsteht in der Konsequenz ein hoher Siedlungsdruck auf die Städte bzw. die schon besiedelten, gut erschlossenen Standorte. Ganz besonders in den demografisch und wirtschaftlich wachsenden Regionen wird dadurch eine Nutzungs- und Verteilungskonkurrenz entfacht, die in vielerlei Hinsicht konfliktreich sein kann und ist. Die Bedürfnisse neu hinzukommender Einwohnerinnen und Einwohner oder von Haushalten mit steigenden Ansprüchen und Einkommen müssen sehr viel stärker durch den Eingriff in bestehende Lebensverhältnisse und Wohnumfelder befriedigt werden, als dies bei der Außenentwicklung der Fall wäre. In der Folge stoßen Neubauvorhaben auch auf Widerstände.

11 vgl. zum Beispiel „Stadtentwicklungsbericht 2016“ der Bundesregierung oder „Dritter Bericht der Bundesregierung über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland“ (2017)

12 Eine systematische Diskussion der gesellschaftlichen Vorteile der verdichteten Stadt findet sich z. B. bei Glaeser 2011

Abbildung 1: Herausforderungen im Zusammenhang mit Wohnungsbauvorhaben in der Innenentwicklung



Derartige Verteilungs- und Nutzungskonflikte lassen sich in der Praxis täglich beobachten. Davon ist die geplante Flüchtlingsunterkunft genauso betroffen wie die luxuriöse Stadtvilla mit Eigentumswohnungen. Flächenhaftes Wachstum würde diese Konflikte zumindest entzerren. Wenn in den letzten Jahren die sogenannte „Recht-auf-Stadt-Bewegung“ Zulauf erhalten hat¹³, speist sich dies auch aus dieser Richtung. Es werden bestehende Lebensverhältnisse gegen einen Investorenstädtebau verteidigt, dessen Angebote in der Regel

auf eine wohlhabende bürgerliche Schicht abzielen. Angesichts des aktuellen Siedlungsdrucks sind diese Konflikte derzeit besonders virulent. Die langfristige Aufgabe bleibt aber auch unabhängig davon bestehen. Das Innenentwicklungsparadigma ist nur dann durchzuhalten, wenn es gleichzeitig gelingt, den damit verbundenen stadtentwicklungspolitischen und gesellschaftspolitischen Konflikten sinnvoll zu begegnen. Auch dies war Anlass für die vorliegende Studie.

13 vgl. z. B. Gebhard/Holm 2011

3 Methodisches Vorgehen

3.1 Auswahl der Fallstudienkommunen

Aus der Aufgabenstellung ergibt sich für das Forschungsprojekt eine Fokussierung auf dynamisch wachsende Städte, da in ihnen die Innenentwicklung in besonderem Maße einen Beitrag für die Wohnraumversorgung der wachsenden Bevölkerung leisten muss. Bevölkerungswachstum, welches in Deutschland in der Regel auf Wanderungsgewinne einer Stadt oder Region gegenüber anderen Regionen in Deutschland und Zuzügen aus dem Ausland zurückzuführen ist, erklärt sich in erster Linie aus der wirtschaftlichen Attraktivität einer Stadt. Diese Attraktivität schafft Arbeitsplätze, die insbesondere bei der Wohnortentscheidung jüngerer Personen eine große Rolle spielt. Auf der anderen Seite wirkt eine junge und gut ausgebildete Bevölkerung ihrerseits als Anziehungskraft für Unternehmen, die ihre Standorte in Zeiten des Fachkräftemangels auch am Arbeitskraftangebot orientieren müssen. Auf diese Weise bedingen sich die Beschäftigungsentwicklung und die Einwohnerentwicklung gegenseitig (vgl. Abbildung 2).

Unterschiedliche Wachstumstypen

Für die Auswahl der Fallstudienkommunen wurden zunächst die Städte ins Auge gefasst, deren Bevölkerungszahl in den vergangenen Jahren gestiegen ist. Um das Wachstum der Städte näher zu charakterisieren, wurden die vorausgewählten Kommunen in Wachstumstypen eingeteilt (vgl. Tabelle 1). Die Auswahl der Fallstudienstädte sollte im besten Fall möglichst viele unterschiedliche Wachstumstypen beinhalten. Mit diesem Auswahlkriterium verbindet sich auch die Stadtgröße. Zudem sollte möglichst das gesamte Bundesgebiet abgedeckt sein.

Als erster Wachstumstyp wurden dynamische Großstädte identifiziert, die aufgrund eines längerfristig stabilen Wirtschaftswachstums bereits in der Vergangenheit Bevölkerungszuwächse verzeichneten. In der jüngeren Zeit gewinnen sie darüber hinaus durch ausbildungsbedingte, auf die vorhandenen Universitäten gerichtete Zuwanderung an Bevölkerung. Diesem Wachstumstyp können die Fallstudienkommunen Bonn (Nordrhein-Westfalen) und Augsburg (Bayern) zugeordnet werden. Letztere gewinnt zusätzlich durch die Nähe zur Metropole München an Einwohnern. Ein weiterer Wachstumstyp ist der der dynamisch wachsenden Universi-

Abbildung 2: Entwicklung der Einwohnerzahl und der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den kreisfreien Städten (2005 bis 2016)



* Die Städte Wedel und Göttingen sind kreisangehörige Städte. Sie wurden in die Abbildung aufgenommen, um sie mit den anderen Fallstudienkommunen vergleichen zu können.
Darstellung: Quaestio
Datenquelle: INKAR Datenbank, BBSR; Statistische Ämter des Bundes und der Länder; Bundesagentur für Arbeit

tätsstädte. In diesen kleineren Großstädten ziehen starke Universitäten junge Menschen für ihre Ausbildung an und sind damit prägend für das Bevölkerungswachstum. Diesem Wachstumstyp kann die Fallstudienkommune Göttingen (Niedersachsen) zugeordnet werden. Vielschichtiger ist die Wachstumsdynamik in den Metropolen. Vielfältige Möglichkeiten der Ausbildung, Arbeitsplatzwahl und individuellen Entfaltung locken Menschen aus dem ganzen Bundesgebiet und dem Ausland in Städte wie München, Hamburg oder Berlin. Von dieser Entwicklung sind auch Städte betroffen, die im unmittelbaren Umfeld der Metropolen liegen. Das Bevölkerungswachstum drängt auch in diese kleinen Kommunen. Für das Forschungsprojekt wurde aus diesem Wachstumstyp die schleswig-holsteinische Stadt Wedel bei Hamburg ausgewählt. Als Metropole wurde Berlin und darin der Bezirk Pankow gewählt. Einen weiteren Wachstumstyp repräsentiert die hessische Stadt Kassel. Zwar befinden sich auch in Kassel eine Universität und zahlreiche andere Hochschulen, doch waren diese in ihrer Bedeutung für die Stadtentwicklung in den vergangenen Jahren nicht so dominant wie in Städten wie Bonn oder Göttingen. Zudem war Kassel im Gegensatz zu den anderen Fallstudienkommunen jahrelang durch Stagnation und Bevölkerungsrückgang geprägt. Die Dynamik der vergangenen Jahre stellt die Stadt von daher vor die ungewohnte Herausforderung eines „neuen Wachstums“.

Wohnungsneubau in den Fallstudienkommunen

In den Fallstudienkommunen hat die Wachstumsdynamik und die damit verbundene deutlich erhöhte Wohnungsnachfrage, wie sie seit Mit-

te der 2000er einsetzte, die Rahmenbedingungen der Stadtentwicklungspolitik verändert. Der Wohnungsneubau reagiert allerdings verzögert auf veränderte Nachfragesituationen. Zum einen dauern Planung, Genehmigung und die bauliche Umsetzung von Wohnungsbauvorhaben oft mehrere Jahre, zum anderen müssen auch die realisierenden Unternehmen Kapazitäten für höhere Wohnungsbauleistungen schaffen. So kommt es, dass die Baufertigstellungen erst zeitlich versetzt zum Einwohnerwachstum ansteigen (vgl. Abbildung 3). In Berlin-Pankow und Wedel steigen die Baufertigstellungszahlen seit 2009 in der Tendenz deutlich an. In Augsburg und Göttingen gab es erst 2011 einen merklichen Ausschlag nach oben und in Bonn und Kassel steigt erst seit 2012 die Zahl der Baufertigstellungen deutlich an. Gerade in Kassel (Wachstumstyp „neues Wachstum“) kann eine solch späte Reaktion wohl auch durch einen gewissen Paradigmenwechsel begründet werden. Trotz der steigenden Zahl der Baufertigstellungen hat Kassel in dieser Hinsicht noch nicht das Niveau anderer wachsender Städte erreicht, wie dies im Vergleich der Fallstudienkommunen deutlich wird (vgl. Tabelle 1). Gemessen an der Stadtgröße ist die Neubauaktivität der vergangenen Jahre (2011–2015) in den Fallstudienkommunen Augsburg und Wedel besonders hoch. Nicht zufällig sind dies unter den ausgewählten Städten auch jene mit dem stärksten Einwohnerwachstum in diesem Zeitraum. Schließlich bedarf es bei engen Wohnungsmärkten im Wesentlichen auch Wohnungsneubau, um die Kapazitäten für zusätzliche Einwohnerinnen und Einwohner zu schaffen.

Tabelle 1:
Wohnungspolitische Rahmendaten der ausgewählten Fallstudienkommune

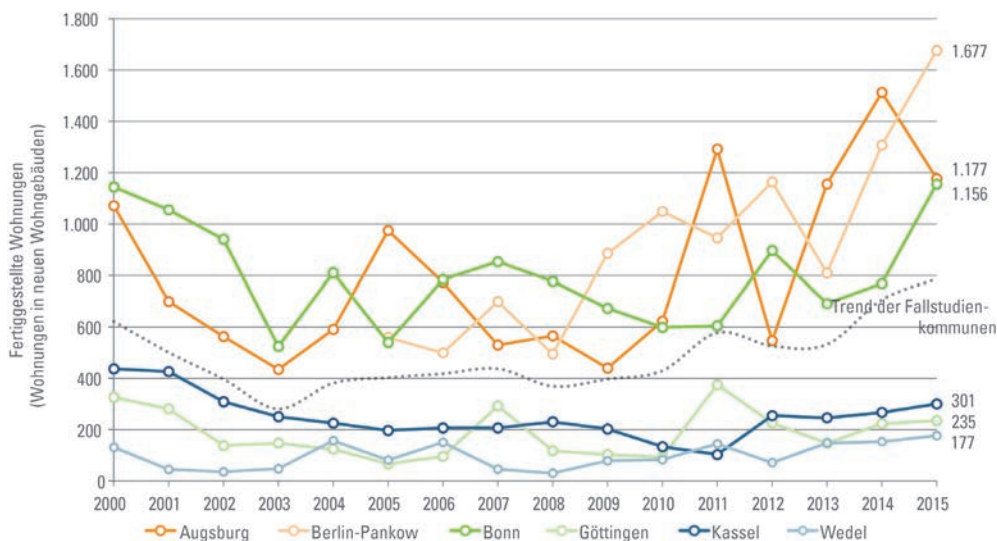
Fallstudienkommune	Wachstumstyp	Einwohner Stand: 31.12.2015	Einwohnerentwicklung 2011–2015	Beschäftigtenentwicklung sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, 2011–2015	Baufertigstellungen jährlicher Durchschnitt pro 1.000 EW, 2011–2015	Mietpreisentwicklung jährlicher Durchschnitt, 2011–2016
Augsburg	„Dynamische Großstadt“	286.374	6,3 %	7,2 %	4,1	5,8 %
Berlin Bezirk Pankow	„Metropole“	3.520.031 389.976	5,8 % 8,8 %	13,3 %	1,6 3,2	7,4 %
Bonn	„Dynamische Großstadt“	318.809	3,7 %	4,5 %	2,6	3,2 %
Göttingen	„Dynamische Universitätsstadt“	118.914	2,5 %	5,6 %	2,1	5,2 %*
Kassel	„Neues Wachstum“	197.984	3,2 %	6,6 %	1,2	6,4 %
Wedel	„Speckgürtelstadt“	32.890	4,7 %	4,0 %	4,3	2,8 %*
Deutschland		82.175.684	2,3 %	7,4 %	2,4	

* Für die kreisangehörigen Städte Wedel und Göttingen liegen keine separaten Mietpreise vor. Für diese Tabelle wurden die Werte für die Landkreise Pinneberg (Wedel) und Göttingen (ebd.) verwendet.

Darstellung: Quaestio

Datenquelle: INKAR Datenbank, BBSR; Statistische Ämter des Bundes und der Länder; Bundesagentur für Arbeit; BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung, IDN ImmoDaten GmbH

Abbildung 3:
Baufertigstellungen in den Fallstudienkommunen: Errichtung von Wohnungen in neuen Wohngebäuden



Darstellung: Quaestio
Datenquelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder

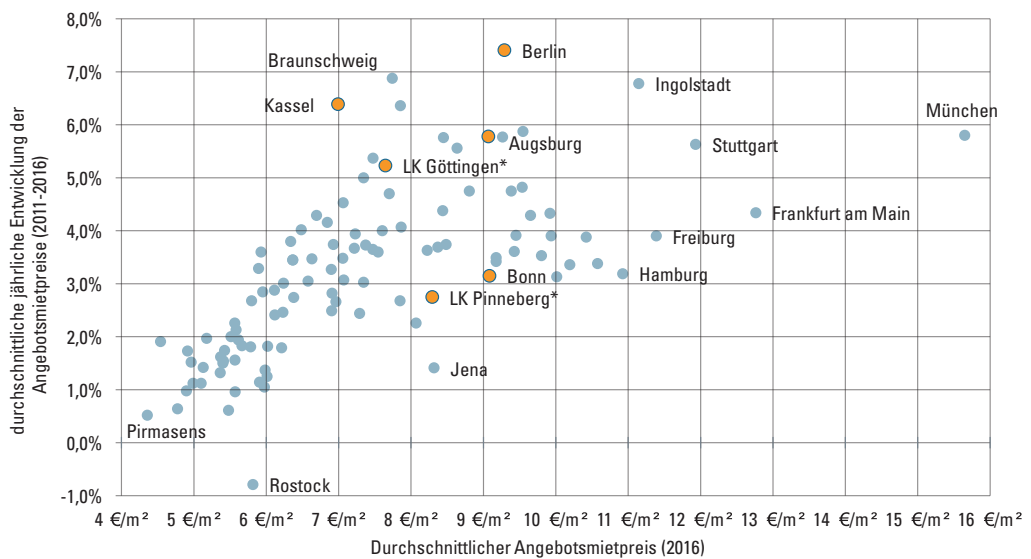
Mietpreise und Mietpreissteigerungen in den Fallstudienkommunen

Dort wo die bestehenden und neu geschaffenen Kapazitäten des Wohnungsmarktes für die wachsende Bevölkerung zunehmend nicht ausreichen, steigen in der Konsequenz die Kosten für das Wohnen. Unter den Fallstudienkommunen sind insbesondere Berlin, Kassel und Augsburg von steigenden Mietpreisen betroffen. Auch der Landkreis Göttingen, in welchem die Stadt Göttingen einen Großteil des Mietwohnungsmarkts abdeckt¹⁴, verzeichnete in den letzten Jahren eine durchschnittliche Mietpreissteigerung von über 5 % pro Jahr. Zwar liegen die durchschnittlichen Angebotsmieten in Berlin, Augsburg und Kassel immer noch deutlich unter denen der bekanntermaßen hochpreisigen Märkte in München, Frankfurt am Main, Stuttgart oder Freiburg. Mit Blick auf die Mietpreissteigerungen übertreffen die genannten Fallstudienkommunen jedoch diese Städte und liegen in dieser Hinsicht in der Spitzengruppe der kreisfreien Städte in Deutschland (vgl. Abbildung 4).

Alle ausgewählten Städte haben einen sehr dynamischen Wohnungsmarkt, auf dem eine starke Nachfrage in den vergangenen Jahren zu hohen Mietpreisen und Preissteigerungen führte. Diese treiben wiederum den Wohnungsneubau an. Diese Dynamik führt bei knapper Grundstücksverfügbarkeit in den Städten dazu, dass durch eine entsprechend hohe Zahlungsbereitschaft der Wohnungsbauinvestoren Grundstücke in der Innenentwicklung für den Wohnungsbau mobilisiert werden können. Im Sinne des Forschungsprojekts können anhand dieser Vorhaben Erfolgsfaktoren für Wohnungsbauvorhaben im Rahmen der Innenentwicklung von dynamischen Städten untersucht werden.

14 Laut der Gebäude- und Wohnungszählung des Zensus 2011 befanden sich 2011 insgesamt 49.565 der 73.078 Wohnungen, die im Landkreis Göttingen zu Wohnzwecken vermietet wurden, in der Stadt Göttingen. Das entspricht einem Anteil von 68 %.

Abbildung 4:
Durchschnittliche Angebotsmietpreise und Mietpreisentwicklung in den kreisfreien Städten (2011 bis 2016)



* Für die kreisangehörigen Städte Wedel und Göttingen liegen keine separaten Mietpreise vor. Für diese Tabelle wurden die Werte für die Landkreise Pinneberg (Wedel) und Göttingen (ebd.) verwendet.

Darstellung: Quaestio

Datenquelle: BBSR-Wohnungsmarktbericht; IDN ImmoDaten GmbH

3.2 Bandbreite der erfassten Wohnungsbauprojekte

Zur Erfassung möglicher Projektfallstudien wurden in den Kommunen Gespräche mit den zuständigen Personen aus den Fachämtern für Stadtentwicklung und Wohnungsbau geführt. Diese Personen können aus ihrer praktischen Erfahrung und tieferen Einsicht in die kommunalen Strukturen heraus am besten beurteilen, welche Vorhaben im Sinne der Fragestellungen interessant und lehrreich sind. Die Gesprächspartner haben jeweils ca. fünf bis sechs konkrete Wohnungsbauvorhaben vorgestellt und erste Rückfragen beantwortet. Die Informationen wurden in Projektsteckbriefen zusammengefasst und dienen als Grundlage für die Auswahl der Projektfallstudien. Erfasst wurden Eckdaten zu den Projekten, beteiligte Akteure und Informationen zu Herausforderungen im Verfahrensverlauf (vgl. Tabelle 2).

In den Gesprächen wurden zudem Kontextinformationen über die allgemeinen Entwicklungen auf dem örtlichen Immobilien- und Wohnungsmarkt, die örtliche Akzeptanz von Wohnungsbau in der Innenentwicklung und die bestehenden kommunalen Instrumente zur Unterstützung der Innenentwicklung von kommunaler Seite (u. a. Methoden der Potenzialerschließung) gewonnen.

Die im Rahmen der Erstgespräche erfassten 34 Wohnungsbauvorhaben spiegeln die große Bandbreite von Wohnungsbauvorhaben der Innenentwicklung wider. Es gibt nicht „das“ idealtypische Wohnungsbauvorhaben der Innenentwicklung.

Vielmehr unterscheiden sich die Projekte, sei es bezogen auf die Lage innerhalb des Stadtgebietes, die Charakteristik und Größe der Fläche, die angestrebten und realisierten Wohnformen, die beteiligten Akteure (Voreigentümer, Initiatoren, Investoren) oder die planungsrechtlichen Grundlagen. Im Folgenden wird das Spektrum der vorgefundenen Wohnungsbauvorhaben kurz dargestellt.

Wohnungsbau im Rahmen der Innenentwicklung findet im gesamten Stadtgebiet statt. Die Standorte liegen innerstädtisch im Zentrum aber auch im weiteren Stadtgebiet, sowohl in gemischt genutzten Gebieten wie auch in reinen Wohnquartieren. Die Mikrolage der Wohnungsbauvorhaben unterscheidet sich teilweise erheblich. Wohnungsbau findet sowohl an hochwertigen Standorten in bereits wohnbaulich genutzten Quartieren als auch an bislang nicht wohnbaulich genutzten, teilweise immissionsbelasteten Standorten wie z. B. an Bahntrassen oder viel befahrenen Straßen statt.

Die für den Wohnungsbau in Frage kommenden Flächen haben unterschiedliche Vornutzungen und unterscheiden sich auch hinsichtlich ihrer Größe erheblich. Für den Wohnungsbau werden vereinzelt bestehende Baulücken genutzt, v. a. aber finden Brach- und Konversionsflächen eine neue Nutzung. Die Flächen der erfassten Vorhaben waren zum Großteil vormals nicht wohnbaulich, sondern gewerblich oder durch die öffentliche Hand genutzt. Darunter finden sich beispielsweise ehemalige Kasernen, Bahnanlagen, universitäre Einrichtungen oder Produktions-

anlagen. Wohnungsbau findet darüber hinaus als Nachverdichtung von bestehenden Wohnanlagen statt.

Voreigentümer der Flächen waren private Akteure, öffentliche Institutionen oder Kirchen. Die Grundstücksflächen der erfassten 34 Wohnungsbauvorhaben betragen rund 2.500 m² bis 40 ha. Auch die Anzahl der realisierbaren Wohneinheiten unterscheidet sich erheblich (50 bis 1.500 Wohneinheiten).

Im weit überwiegenden Teil der erfassten Wohnungsbauprojekte wird Geschosswohnungsbau realisiert. Verdichtete Einfamilienhausformen (Doppel- und Reihenhäuser) wurden nur vereinzelt integriert. Die im Geschosswohnungsbau realisierten Gebäudeformen und Dichten variieren. Vielfach werden derzeit weit verbreitete, standardisierte bauliche Lösungen umgesetzt, die sich nicht explizit auf die Bestandsbebauung beziehen und damit eine deutliche Veränderung des Umfeldes bewirken (z. B. Auflösung klassischer Blockrandbebauung, Flachdächer). In einigen Fällen werden spezifische Architektursprachen und Baukörper gewählt, die vorhandene Formen aufgreifen.

Im Geschosswohnungsbau werden Miet- und Eigentumswohnungen unterschiedlicher Preissegmente angeboten. Die Spanne reicht vom hochwertigen Eigentumswohnungsbau bis hin zu öffentlich geförderten Mietwohnungen. Auch besondere Wohnformen wie Seniorenwohnen werden realisiert. Teilweise integrieren die Vorhaben gewerbliche Nutzungen.

Die Initiative zu einer wohnbaulichen Entwicklung der Flächen ging bei den in der ersten Vorauswahl erfassten Vorhaben überwiegend von privatwirtschaftlichen Akteuren aus (Grundstückseigentümer oder Wohnungsbauinvestoren). Nur in wenigen Fällen hat sich die Kommune zuerst für eine Entwicklung an den entsprechenden Stellen eingesetzt. Mit Ausnahme eines Studentenwohnheims in Bonn werden alle Projekte von privaten

Investoren, kommunalen Wohnungsbaugesellschaften oder Wohnungsbaugenossenschaften realisiert. Unter den privaten Investoren befinden sich sowohl lokale Akteure als auch überregional und international tätige Unternehmen.

Planungsrechtlich reicht die Bandbreite der erfassten Wohnungsbauvorhaben von auf Basis bestehender Bebauungspläne genehmigten Projekten, über Vorhaben nach § 34 BauGB, bis hin zu neu aufzustellenden Bebauungsplänen. Letztere werden teilweise als vorhabenbezogene Bebauungspläne (§ 12 BauGB) oder Bebauungspläne der Innenentwicklung (§ 13a BauGB) erstellt.

Zur Beantwortung der Forschungsfragen war es von besonderem Interesse, möglichst viele unterschiedliche Einblicke in die Herausforderungen und Vorgehensweisen in der kommunalen Praxis zu erlangen. Deshalb wurde bei der anschließenden Auswahl der vertiefend zu untersuchenden Wohnungsbauvorhaben auf eine Zusammensetzung der Fallstudien geachtet, die die Vielfalt der in der ersten Stufe der Untersuchung erfassten Projekte abbildet. Dies bezieht sich sowohl auf die Projekte selbst (z. B. Vornutzung, Investorentypus, Gebäude- und Wohnungstypologie) als auch auf den sozialen und räumlichen Kontext der Vorhaben (z. B. Lage im Stadtgebiet, Haltung der Nachbarschaft gegenüber dem Projekt) und auf die aufgetretenen Schwierigkeiten und Konfliktfelder.

Im Ergebnis wurden folgende 13 Projekte¹⁵ ausgewählt:

15 In Wedel wurden drei Wohnungsbauvorhaben näher untersucht. Dies hat den Hintergrund, dass es sich sowohl bei dem Vorhaben „Wedeler Au“ als auch bei dem Projekt „Rudolf-Breitscheid-Straße“ um Neubauvorhaben im (bewohnten) Bestand handelt. Aus dem Vorgespräch war deutlich geworden, dass mit den damit verbundenen spezifischen Herausforderungen unterschiedlich umgegangen wurde. Entsprechend sollten beide Vorhaben vergleichend betrachtet werden.

Tabelle 2:
Übersicht der ausgewählten Fallbeispiele

	Augsburg		Berlin-Pankow		Bonn		Göttingen		Kassel		Wedel		
	„Martini-Park“	Ulmer Straße	Neue Häuser am „Wasserturm“	Güterbahnhof Greifswalder Straße	„Südstadtgärten“	„Siebengebirgs-terrassen“	„Lebensquartier am Nonnenstieg“	„Wohnen am Klosterpark“	„Wohnen am Mühleng“	„Sternberg Carrée“	„Wedeler Au“	Rudolf-Breitscheid-Straße	Risserer Straße
Lage im Stadtgebiet													
Innenstadt			x	x							x	x	
Innenstadtnähe	x				x					x			
im weiteren Stadtgebiet		x				x	x	x	x				x
Besonderheiten im Umfeld													
Beeinträchtigungen	x				x			x					x
gehobener Wohnstandort			x						x				
Flächencharakteristik													
Baulücke													
Brachfläche/Konversion	x	x		x	x	x	x	x	x	x			x
Nachverdichtung/Ersatzbau			x	x							x	x	
Typ													
Neubau (vormals keine Wohnnutzung)	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x			x
Ersatzneubau (vormals Wohnnutzung)											x	x	
Umnutzung Bestandsgebäude													
Aufstockung/Erweiterung			x									x	
Größe (WE)	350	141	150	600	232	258	200	367	39	80	236	30	100
Wohnungs- und Bauformenmix													
Einfamilienhäuser (freist., RH, DH)								x		x			
Geschosswohnungsbau	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Eigentum			x	x	x			x	x	x			x
Miete	x	x	x	x	x	x		x			x		x
öffentl. geförderter Wohnraum	x	x		x				x			x		x
besondere Wohnformen (z.B. Senioren)								x			x		
gewerbliche Nutzungen		x						x			x		
Realisierungsstand													
fertiggestellt			2017								2013		
im Bau					x	x		x		x			
Rechtskraft B-Plan/Genehmigung liegt vor	x								x			x	
im Planungs-/Genehmigungsverfahren		x						x					
Voranfragen/Vorüberlegungen													
gescheitert/ausgesetzt				x									x
Voreigentümer													
privat	x			x	x	x		x				x	x
öffentliche Hand		x		x				x		x			
kommunale Gesellschaft/Genossenschaft			x								x		
sonstige													
Initiator des Projektes													
privat	x		x	x	x	x	x	x	x			x	x
öffentliche Hand		x		x						x			
kommunale Gesellschaft/Genossenschaft											x		
Sonstige													
Investor													
privat	x		x	x	x	x	x	x	x	x		x	x
öffentliche Hand													
kommunale Gesellschaft/Genossenschaft		x		x						x	x		
Sonstige													
erste Planungen	2013	1995	2010	2012	2012	2011	2012	2007	2014	2001	2000	2012	2012
Verfahrensart													
§34 BauGB			x								x		
Bestehender B-Plan											x		
B-Plan Änderung/Neuaufstellung	x			x			x	x			x		
vorhabenbezogener B-Plan					x	x			x				x
B-Plan der Innenentwicklung §13a BauGB		x							x	x		x	
Hindernisse/Schwierigkeiten													
Bürgerproteste	x	x	x	x	x	x	x		x	x		x	
Immissionsschutz	x	x			x			x					
besondere Schutzwürdigkeit (z.B. Denkmal)				x						x			
Grundstücksmobilisierung											x		x
Abstimmung Stadt / Investor		x	x			x		x		x		x	x

3.3 Rekonstruktion der Projektverläufe

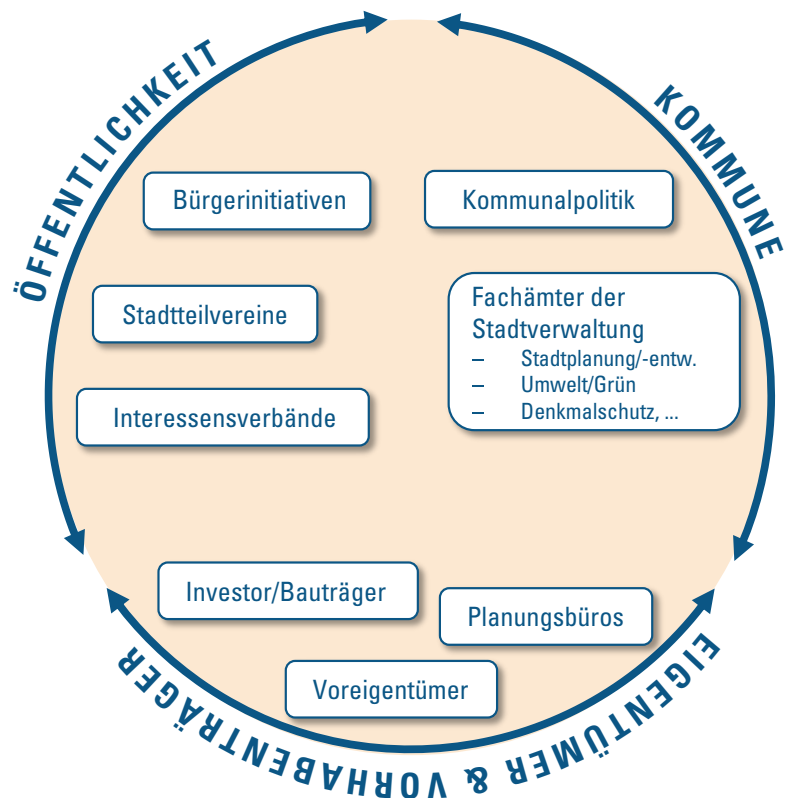
Zur Beantwortung der Forschungsfragen wurden die 13 ausgewählten Wohnungsbauvorhaben vertiefend analysiert. Ziel war es, die Projektverläufe jedes Bauvorhabens, angefangen von der Grundstücksmobilisierung bis hin zur ggf. bereits erfolgten Fertigstellung, umfassend aufzuarbeiten. Um an die dafür relevanten Informationen zu den jeweiligen Vorgehensweisen, Akteurskonstellationen und Hemmnissen im Projektverlauf zu gelangen, wurden unterschiedliche Zugänge gewählt:

- **Öffentliche Dokumente** der Kommunen und der jeweiligen Projektentwickler lieferten einen systematischen Einblick in die bauplanerischen und ggf. bauordnungsrechtlichen Schritte, die mit der Projektentwicklung verbunden waren. Entsprechend bildete die Analyse von Bebauungsplänen, zugehörigen Fachgutachten, Protokollen der politischen Gremien, Projektdarstellungen, Architektenentwürfen und Visualisierungen den Grundstein der jeweiligen Projektrekonstruktion.
- Informationen zu den Abläufen und Aktionen abseits der offiziellen Planungsschritte (z. B. Demonstrationen, Unterschriftensammlungen) und Einblicke in die Argumentationslinien unterschiedlicher beteiligter Gruppen (z. B. aus der Bürgerschaft) wurden über eine ergänzende **Medienanalyse** erfasst. Diese umfasste die Recherche und Aufbereitung von Beiträgen lokaler Medien (Lokalzeitungen, Lokalsender), von Social-Media-Plattformen und Webseiten der Wohnungsbauinvestoren sowie von Bürgerinitiativen oder Interessenverbänden, die sich mit dem jeweiligen Bauvorhaben befassten.
- Den Kern der empirischen Arbeiten bildeten **leitfadengestützte Expertengespräche** mit den beteiligten Akteuren. Dabei wurden sowohl die jeweiligen Wohnungsbauinvestoren bzw. Bauherren als auch Mitarbeiter der in der Stadtverwaltung zuständigen Fachämter (insb. Stadtplanungsamt, aber auch ergänzende Fachbereiche wie Umwelt/Grün/Denkmalschutz etc.) interviewt. Um die Perspektiven auf die Projekte zu erweitern, wurden darüber hinaus Gespräche mit involvierten Bürgerinnen und Bürgern (v. a. aus engagierten Bürgerinitiativen), Vertretern von beteiligten Interessenverbänden, Mitarbeitern aus den zuständigen externen Planungsbüros und Voreigentümern der Flächen geführt. Welche Akteursgruppen jeweils befragt wurden, hing von den spezifischen Fallkonstellationen ab und orientierte sich an den zentralen Herausforderungen und Konflikten, die im Projektverlauf aufgetreten sind.

- Bei **Ortsbegehungen** wurde das städtebauliche und soziale Umfeld der Baumaßnahmen erfasst. So konnten der Entstehungskontext der Projekte und die Wirkungen auf das Umfeld eingeschätzt werden.
- Die anhand der oben aufgeführten Arbeitsschritte gewonnenen Eindrücke hinsichtlich systematischer Hemmnisse und Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Wohnungsbau in der Innenentwicklung wurden in einem **Expertenworkshop** gemeinsam mit Vertretern der Stadtplanungsämter und der Wohnungsbauinvestoren aus den Fallstudien diskutiert und angereichert. Die Ergebnisse wurden im Nachgang ausgewertet und sind in die vorliegende Studie eingeflossen.

Die Entstehungsgeschichte, zentralen Arbeitsschritte und Konfliktfelder der einzelnen Wohnungsbauprojekte wurden in Projektübersichten zusammengestellt (vgl. Kapitel 4). Die Ergebnisse der Gesamtschau der 13 Projekte wurden generalisiert und kritisch reflektiert, um herauszuarbeiten, welche systematischen Hemmnisse und Fallstricke im Kontext der Realisierung von Wohnungsbau in der Innenentwicklung bestehen und wie mögliche Lösungen aussehen können (vgl. Kapitel 5 und 6).

Abbildung 5:
Am Wohnungsbau beteiligte Akteure



Quelle: Quaestio

4 Projektfallstudien

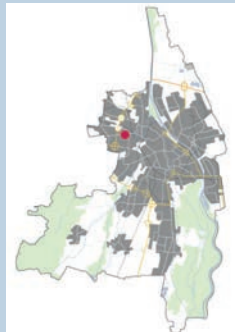
Nachfolgend werden die Projekte in einem einheitlichen Gesamtüberblick zu den zentralen für die Studie relevanten Sachverhalten vorgestellt. Dabei wird der jeweils letztverfügbare Stand der Informationen zum Bearbeitungszeitpunkt der Studie zu Grunde gelegt. Zu Gunsten einer übersichtlichen und einheitlichen Darstellungsweise

werden an dieser Stelle bewusst keine vertiefenden Analysen oder Interpretationen vorgenommen. Die Querauswertung der Fallstudien hinsichtlich der Erfolgsfaktoren und Hemmnisse für den Wohnungsbau in der Innenentwicklung findet sich in den anschließenden Kapiteln 5 und 6.

4.1 Augsburg – Ulmer Straße

Lage im Stadtgebiet	im weiteren Stadtgebiet
Flächencharakteristik	Brachfläche auf ehem. Kasernengelände
Typ	Neubau (vormals keine Wohnnutzung)
Wohneinheiten	141
Wohnungs- und Bauformenmix	Geschosswohnungsbau (Miete, öffentlich gefördert), Einzelhandel
Voreigentümer	öffentliche Hand
Investor/Vorhabenträger	Wohnungsbaugesellschaft der Stadt Augsburg GmbH <i>Kommunale Wohnungsbaugesellschaft</i>
Zeitraum (aktueller Stand)	seit 1995 (im Planungs-/Genehmigungsverfahren)
Planungsrechtliche Situation und Instrumente	Neuaufstellung B-Plan im beschleunigten Verfahren (§ 13a BauGB), städtebaulicher Vertrag

Lage des Bauvorhabens an der Ulmer Straße



Darstellung: Quaestio; Kartengrundlage: openstreetmap.org



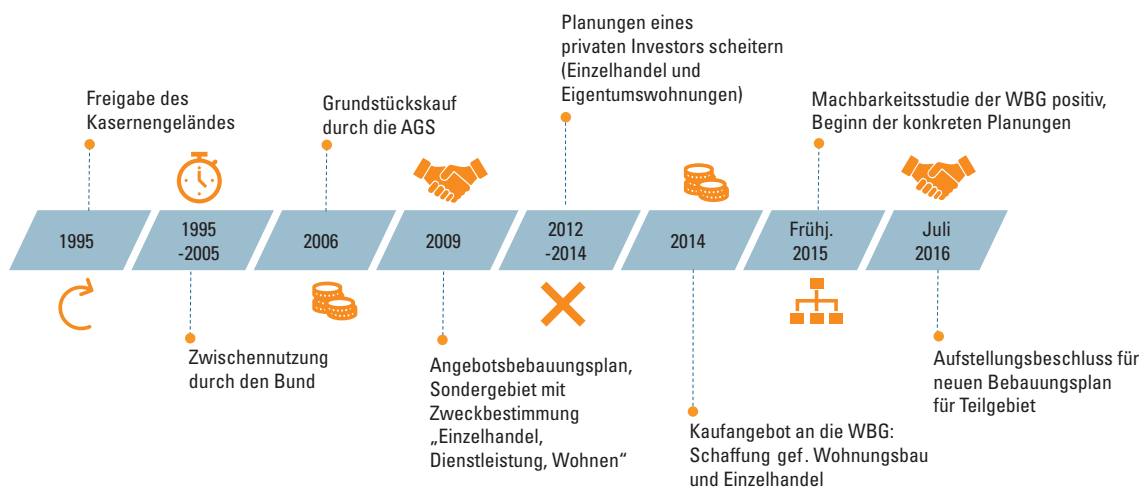
Hintergrund der wohnbaulichen Entwicklung

Bei dem Gebiet an der Ulmer Straße in Augsburg handelt es sich um einen Teil der großen städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme (§ 165 BauGB) auf dem Areal der ehemaligen „Reese Kaserne“. Die Freigabe des ehemaligen Kasernengeländes erfolgte bereits 1995, zu einer Zeit, in der in Augsburg kein akuter Bedarf nach neuem Wohnraum bestand. So wurde das Gelände mit seinen Bestandsgebäuden bis 2005 durch den Bund teilweise zwischengenutzt. Im Jahr 2006 erwarb die kommunale „Augsburger Gesellschaft für Stadtentwicklung und Immobilienbetreuung“ (AGS) das gesamte Kasernengelände von der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben mit dem Ziel, dort eine wohnbauliche Entwicklung umzusetzen.

Für diesen Zweck wurde im Jahr 2009 ein Bebauungsplan für das gesamte Kasernengelände erstellt. Für das Teilgebiet im Norden unmittelbar an der Ulmer Straße war in dieser Planung ein Sondergebiet mit der Zweckbestimmung „Einzelhandel, Dienstleistung, Wohnen“ vorgesehen, welches eine Nahversorgungsfunktion für den gesamten Stadtteil Kriegshaber erfüllen sollte. Der Bebauungsplan wurde als Angebotsbebauungsplan erstellt, d. h. es war kein Investor für die bauliche Umsetzung des Plans in den Planungsprozess eingebunden.

Auf Grundlage des Bebauungsplans aus dem Jahr 2009 versuchte ein privater Investor zwischen 2012 und 2014 auf dem Teilbereich an der Ulmer Straße eine immobilienwirtschaftliche Entwick-

Abbildung 6:
Zeitverlauf der Planungen des Bauvorhabens „Ulmer Straße“



Quelle: Quaestio

lung zu realisieren. Vorgesehen waren Einzelhandelsflächen und Eigentumswohnungen. Das Vorhaben scheiterte jedoch an den wirtschaftlichen und planerischen Rahmenbedingungen des Projekts. So stellte beispielsweise die geforderte Einzelhandelsnutzung im Erdgeschoss eine Einschränkung für die Vermarktbarkeit der darüber liegenden Eigentumswohnungen dar. Darüber hinaus konnten die in dem Bebauungsplan formulierten Forderungen nach Ausgleichsflächen nicht erfüllt werden. Nach Abbruch der Planungen des privaten Investors bot die Stadt Augsburg das Grundstück schließlich der kommunalen Wohnungsbaugesellschaft der Stadt Augsburg (WBG) zum Kauf an.

Der Planungs- und Realisierungsprozess

Augsburg verzeichnet aufgrund des zunehmenden Drucks auf dem Wohnungsmarkt einen steigenden Bedarf an preisgünstigem Wohnraum. Eine einheitliche Quotenregelung für den Anteil geförderten Wohnraums in Neubauprojekten existiert nicht. Die kommunale WBG erhielt allerdings bereits im Jahr 2014 durch den Stadtrat den Auftrag, bis zum Jahr 2020 insgesamt 600 geförderte Wohnungen in Augsburg zu schaffen. Dieser Auftrag der Politik stellte die WBG vor die Herausforderung, ihr Geschäftsfeld der Bestandsverwaltung und -sanierung um den Wohnungsneubau zu erweitern. Als Bestandteil dieses Neubauprogramms bot sich die Baufläche an der Ulmer Straße an. Aufgrund der fehlenden Erfahrung mit Neubauvorhaben und der negativen Erfahrung des privaten Investors mit dem Grundstück sowie dem bestehenden Baurecht, beauftragte die WBG zunächst eine Machbarkeitsstudie für die immobilienwirtschaftliche Entwicklung des Grundstücks bei einem externen Planungs- und Architekturbüro.

Das Ergebnis der Machbarkeitsstudie im Frühjahr 2015 stellte der WBG eine wirtschaftliche Entwicklung des Grundstücks in Aussicht, so dass sich die WBG für eine Fortsetzung des Projekts entschied. Die Machbarkeitsanalyse ergab jedoch als Voraussetzung für eine wirtschaftliche Darstellbarkeit des Projektes die Notwendigkeit einer Abweichung der geplanten Wohn- und Geschäftshäuser von den Festsetzungen des bestehenden Bebauungsplans aus dem Jahr 2009. Nachdem zunächst Befreiungen von dem Bebauungsplan ins Auge gefasst wurden, stellte das Stadtplanungsamt der Stadt Augsburg nach kurzer Zeit fest, dass für die geplante Bebauung ein neuer Bebauungsplan notwendig werden würde.

In den neu aufzustellenden Bebauungsplan wurde neben dem Grundstück unmittelbar an der Ulmer Straße, für welches die Mischnutzung aus Einzelhandel und Wohnen vorgesehen war, ein weiteres Baufeld aufgenommen. Für dieses plant die WBG ebenfalls eine Bebauung mit gefördertem Wohnungsbau. Es bestand keine Veranlassung, einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan aufzustellen, da die dort regelbaren Kostenbeteiligungen (z. B. für soziale Infrastrukturen) in einem Entwicklungsgebiet entfallen. Dies hat zur Folge, dass der Bebauungsplan, ebenso wie der des Jahres 2009, erneut als Angebotsbebauungsplan erstellt wird. Im Bebauungsplanentwurf, der Grundlage für den Aufstellungsbeschluss im Juli 2016 war, wurden bereits einige Änderungen der ursprünglichen Planungen vorgenommen. So sind an der Ulmer Straße nicht mehr, drei sondern nur noch zwei straßenparallele Gebäude geplant, welche insgesamt über mehr Geschossfläche verfügen. Zur Ulmer Straße hin sind diese fünfgeschossig ausgebildet, zum Park hin lediglich ein- bis dreigeschossig. Außerdem ermöglicht eine geänderte

Unbebautes Grundstück an der Ulmer Straße und Nachbarbebauung



Fotos: Quaestio



Ansicht der geplanten Gebäude an der Ulmer Straße



Quelle: WBG Wohnungsbaugesellschaft der Stadt Augsburg GmbH/Titus Bernhard Architekten Augsburg

Stellplatzsatzung, dass für geförderte Wohnungen nur noch ein Stellplatzschlüssel von 0,5 erforderlich ist. Dadurch kann auf den Bau einer zweigeschossigen Tiefgarage verzichtet werden, die die Kosten des Projektes stark in die Höhe getrieben hätte.

Als die Pläne der WBG zur Realisierung von gefördertem Mietwohnraum am Standort bekannt wurden, formierte sich zunächst Widerstand aus der Nachbarschaft. Insbesondere Eigenheimbesitzer aus dem restlichen Neubaugebiet befürchteten eine Abwertung ihrer Immobilien und eine „Ghettoisierung“. Die Kritik vermischte sich mit diffusen Sorgen bspw. hinsichtlich unerwünschter Nutzergruppen des angrenzenden Grünzugs und der Stellplatzsuche im Gebiet. Die Stadt hat schließlich gemeinsam mit der WBG in einer Informationsveranstaltung für die Nachbarschaft die Notwendigkeit für geförderten Wohnungsbau dargelegt und darüber aufgeklärt, dass breite Schichten der Bevölkerung Anspruch auf eine solche Wohnung haben. Auch die lokale Politik stand weiterhin hinter dem Projekt. So konnte die Situation befriedet werden. Weite Teile der Bevölkerung aus dem Stadtteil sehen dem Vorhaben sogar positiv entgegen, da damit ein zusätzliches Nahversorgungsangebot geschaffen wird.

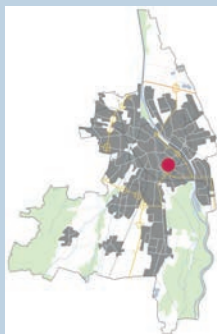
Das Vorhaben befindet sich zum Berichtszeitpunkt noch im Verfahren der Bebauungsplanerarbeitung, sodass noch nicht alle für das Vorhaben relevanten Themen abschließend behandelt sind. Im Verfahren hat sich gezeigt, dass trotz der Angebotsplanung ein städtebaulicher Vertrag zwischen der WBG und der Stadt geschlossen werden muss, um getroffene Absprachen zu fixieren. Es zeichnet sich bereits ab, an welchen Stellen ggf. noch nachgesteuert werden muss. So stellt z. B. die Anlieferung der Einzelhandelsbetriebe eine große planerische Herausforderung dar, um möglichen Ankermietern die notwendigen Rahmenbedingungen zu schaffen und gleichzeitig den Lärmschutz für die Wohnbebauung zu gewährleisten. Letzteres wird zusätzlich durch den Verkehrslärm der Ulmer Straße und den Bahnlärm der nahen Eisenbahnstrecke erschwert.

Der Billigungs-/Auslegungsbeschluss erfolgte im Frühjahr 2018. Mit dem Baubeginn wird Ende 2018 gerechnet.

4.2 Augsburg – „Martini-Park“

Lage im Stadtgebiet	Innenstadtnähe
Flächencharakteristik	Erweiterungsfläche für Gewerbe
Typ	Neubau (vormals keine Wohnnutzung)
Wohneinheiten	360
Wohnungs- und Bauformenmix	Geschosswohnungsbau (Miete, davon 10 % öffentlich gefördert, Wohnen für Menschen mit Behinderung)
Voreigentümer	privat
Investor/Vorhabenträger	Firmengruppe Martini (freifinanzierte Wohnungen) und Dominikus-Ringeisen-Werk (Wohnen für Menschen mit und ohne Behinderung), weiterer Privatinvestor (geförderte Wohnungen) <i>Privates Wohnungsunternehmen</i>
Zeitraum (aktueller Stand)	seit 2013 (im Bau)
Planungsrechtliche Situation und Instrumente	Neuaufstellung B-Plan, städtebaulicher Vertrag

Lage des Bauvorhabens „Martini Park“



Darstellung: Quaeatio; Kartengrundlage: openstreetmap.org

Hintergrund der wohnbaulichen Entwicklung

Mit dem Begriff „Martini-Park“ wird in erster Linie ein 22 Hektar großer Gewerbepark im innenstadtnahen Augsburger Textilviertel bezeichnet. Das Gelände befindet sich seit mehr als 150 Jahren im Besitz der Firma Martini. Diese betreibt dort heute keine industrielle Produktion mehr. Stattdessen hat sie auf dem Gelände einen Gewerbepark eingerichtet, den sie betreibt. Teil des gesamten Areals ist eine ca. 7,5 Hektar große zur Innenstadt orientierte Fläche, die in der Vergangenheit als Parkanlage der Fabrikantenvilla diente. In den letzten Jahrzehnten wurde sie als mögliche Erweiterungsfläche für die industrielle Produktion und später für den Gewerbepark betrachtet.

Im Sinne des Eigentümers wurde 1997 ein Bebauungsplan beschlossen, der auf der privaten Parkfläche eine gewerbliche Nutzung ermöglichte (v. a. hochwertige Dienstleistungen, Hotel). Die damals geplante Erweiterung des Gewerbeparks kam allerdings nie zustande. Das Integrierte Stadtentwicklungskonzept (ISEK) für das Augsburger Textilviertel aus dem Jahr 2010 sah für die Fläche weiterhin eine gewerbliche Nutzung sowie eine Öffnung des Geländes in Form einer Durch-

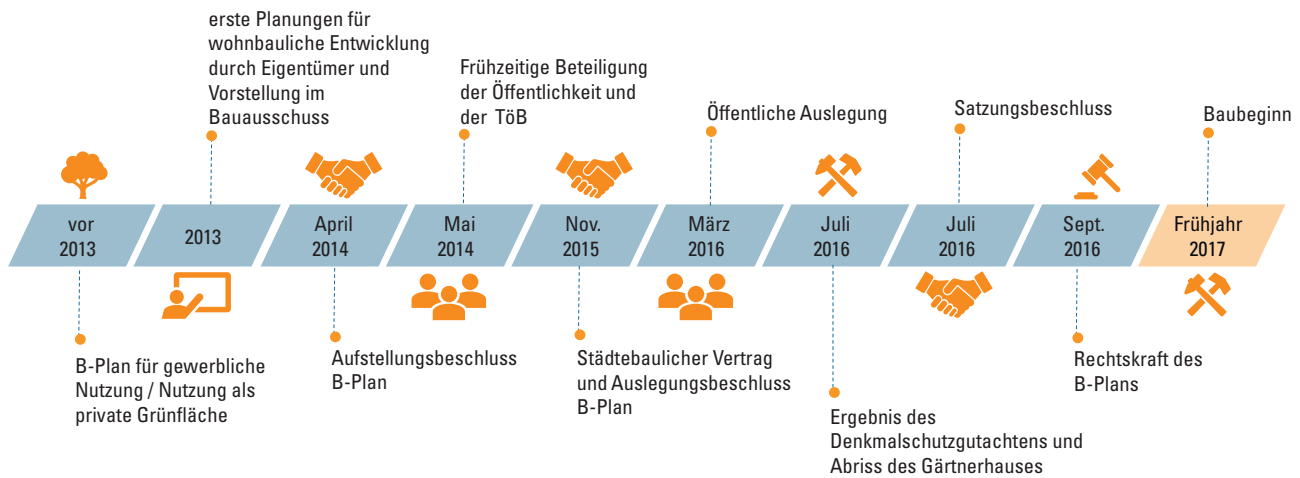
wegung für Fußgänger und Radfahrer vor. An der tatsächlichen Nutzung als private Grünfläche änderte sich aber vorerst nichts.

Bereits zu dieser Zeit zog der Grundstückseigentümer erstmals auch andere Nutzungen für das Grundstück in Erwägung. Da das Unternehmen jedoch im Besitz des Grundstücks bleiben wollte und Mietwohnungen zu dieser Zeit noch nicht rentabel schienen, dauerte es noch bis ins Jahr 2013, bis eine wohnbauliche Nutzung endgültig in den Fokus rückte. Inzwischen hatte sich der Wohnungsmarkt in Augsburg angespannt und auch eine Entwicklung mittelpreisiger Mietwohnungen im Neubausegment wurde wirtschaftlich interessant. Die Firma Martini beauftragte im selben Jahr schließlich ein Planungsbüro mit der Erarbeitung erster Pläne für eine Wohnbebauung auf dem firmeneigenen Gelände.

Der Planungs- und Realisierungsprozess

Die 2013 durch den Eigentümer erarbeiteten Planungen für das Gelände orientierten sich in der Anordnung und der Größe der Wohngebäude an den Baufeldern des bis dahin bestehenden ge-

Abbildung 7:
Zeitverlauf der Planungen des Bauvorhabens „Martini Park“



Quelle: Quaestio

werblichen Bebauungsplans aus dem Jahr 1997. In diesem war bereits der südliche Bereich des Geländes als zu erhaltende Grünfläche festgesetzt sowie eine Durchwegung für Fußgänger und Radfahrer vorgesehen. Die Planung wurde durch die Stadtverwaltung positiv aufgenommen und konnte anschließend im Bauausschuss präsentiert werden. Eine wohnbauliche Entwicklung des Grundstücks wurde dort ebenfalls begrüßt.

Wie in Augsburg üblich, wurden die Planungen vor dem Aufstellungsbeschluss bereits sehr detailliert ausgearbeitet sowie diverse Fachgutachten eingeholt. Insbesondere der Schutz vor Lärmemissionen aus dem benachbarten Gewerbepark und der stark befahrenen Nagahama-Allee erforderten entsprechende bauliche Maßnahmen (Schallschutzwand, Schallschutzfenster, Ausrichtung der Wohnungen). In der Bearbeitungsphase vor dem Aufstellungsbeschluss wurden Änderungen vor allem an der Gebäudeanordnung vorgenommen. Dadurch wurde – anders als in der ersten Planung durch den Eigentümer – in vereinzelten Bereichen

von den Baufeldern aus dem gewerblichen Bebauungsplan abgewichen. Die Grundeinteilung von privaten und öffentlichen Grünflächen im Südosten und der Wohnbebauung im Nordwestteil des Gebiets wurden aber schwerpunktmäßig beibehalten. Bestandteil des Verfahrens zur Erstellung eines Bebauungsplans ist in Augsburg die Unterzeichnung einer Grundzustimmenserklärung. Diese regelt die Kostenübernahme für Planungskosten und Wohnfolgekosten (z. B. Plätze in Kindertagesstätten) und wurde als Voraussetzung für den Aufstellungsbeschluss vom Grundstückseigentümer unterzeichnet. Der Anteil an gefördertem Wohnraum ist in Augsburg nicht durch eine einheitliche Quote festgeschrieben, sondern kann projektspezifisch angesetzt werden. In diesem Fall wurden vor dem Hintergrund, dass der gesamte Wohnraumbestand langfristig im Eigentum der Firma Martini verbleiben wird, lediglich 10 % öffentlich geförderter Wohnraum festgeschrieben.

Luftaufnahme der Situation vor der Bebauung und der neue Bebauungsplan



Quelle: Stadt Augsburg (linke Abbildung leicht verändert)

Im Rahmen des Bebauungsplanes werden rund 10.000 m² private Grünfläche der Öffentlichkeit als Parkfläche zugänglich gemacht. Andererseits erforderte die Umsetzung der dem Aufstellungsbeschluss zugrundeliegenden Planungen die Entfernung eines Teils des Baumbestandes sowie den Abriss mehrerer Bestandsgebäude. Neben einer Tennishalle im westlichen Grundstücksteil waren dies Gewächshäuser und ein ehemaliges Gärtnerhaus. Erste Stellungnahmen sowohl der unteren Naturschutzbehörde als auch des Bundes für Umwelt- und Naturschutz Deutschland (BUND) sprachen sich während der frühzeitigen Beteiligung 2014 für einen umfangreicheren Erhalt des Baumbestandes und der Grünflächen durch eine kompaktere (z. B. höhere) Bauweise auf den anderen Grundstücksteilen aus. Eine generelle Ablehnung von Wohnungsbau auf der Fläche erfolgte durch keine Seite.

Auf Basis der in der frühzeitigen Beteiligung eingegangenen Anregungen wurden noch kleinere Änderungen an der Planung vorgenommen. Die untere Naturschutzbehörde empfahl eine möglichst umfangreiche Renaturierung der im Gebiet befindlichen Bäche. Dieser Vorschlag wurde weitgehend in die Planungen übernommen. Auch machten städtische Vorgaben eine Kindertagesstätte auf dem Gelände erforderlich. Da hierfür Wohnfläche in einem Gebäude entfallen musste, wurde im Gegenzug in anderen Gebäuden die Geschossigkeit erhöht. An der Anordnung der Gebäude und der Ausdehnung der Grünflächen wurden keine wesentlichen Änderungen vorgenommen. Im November 2015 wurde schließlich der städtebauliche Vertrag geschlossen und der Auslegungsbeschluss gefasst. Die Planungen sahen den Bau von mehreren überwiegend dreibis viergeschossigen Gebäuderiegeln sowie acht viergeschossigen Punkthäusern vor. Entlang der vielbefahrenen Nagahama-Allee wurde eine fünfgeschossige, geschlossene Bebauung angesetzt.

Im Rahmen der öffentlichen Auslegung im März und April 2016 wurden die bereits in der frühzeitigen Beteiligung geäußerten Vorbehalte des BUND erneut mit Nachdruck vorgebracht und um weitere Aspekte ergänzt. In mehreren Gesprächen diskutierten Stadtplanungsamt und Vertreter des BUND über die Möglichkeit einer Erhaltung von mehr Grünstrukturen und einer kompakteren Bebauung. Neben den Grünflächen und Baumbeständen rückte zudem der Erhalt des Gärtnerhauses in den Fokus. Um dieses Anliegen zu bestärken, gründete sich im Umfeld des BUND die Initiative „Freundeskreis Gärtnerhaus“, die über soziale Medien und Flugblattaktionen auf die Möglichkeit der Einwendung gegen den Bebauungsplan aufmerksam machte. In der Folge gingen zahlreiche Einwendungen gegen den Bebauungsplan ein. Neben der Mobilisierung von Bürgerinnen und Bürgern wendeten sich der BUND und der Freundeskreis Gärtnerhaus mit ihrem Anliegen auch an die im Augsburgener Stadtrat vertretenen Parteien. Die dabei engagierten Personen kamen aus dem gesamten Augsburgener Stadtgebiet. Die „Bürgeraktion Textilviertel“ als langjährige Interessensvertretung der Bürgerinnen und Bürger des Textilviertels schloss sich den Einwendungen nicht an, sondern begrüßte die wohnbauliche Entwicklung im Martini-Park.

Das gesteigerte Interesse an dem Gärtnerhaus machte eine Prüfung der Denkmalschutzwürdigkeit des Gebäudes erforderlich. Unmittelbar nachdem die Prüfung Anfang Juli 2016 zu einem negativen Befund kam, wurde das Gärtnerhaus abgerissen. Bis auf einzelne Stadtratsmitglieder konnten der BUND und der Freundeskreis Gärtnerhaus keine politischen Vertreter von ihren Argumenten überzeugen. Ende Juli 2016 wurde der Bebauungsplan letztlich unverändert beschlossen. Im September 2016 erhielt er Rechtskraft. Im Frühjahr 2017 erfolgte der Baubeginn.

Ansichten des Martini-Parks



Fotos: Quaestio



4.3 Berlin-Pankow – „Neue Häuser am Wasserturm“

Lage im Stadtgebiet	Innenstadt
Flächencharakteristik	Wohnbebauung
Typ	Neubau u. Aufstockung
Wohneinheiten	150
Wohnungs- und Bauformenmix	Geschosswohnungsbau (Eigentum u. Miete)
Voreigentümer	privat
Investor/Vorhabenträger	econcept Immobilien und Projektentwicklung KG <i>Privater Projektentwickler</i>
Zeitraum (aktueller Stand)	2010–2017 (fertiggestellt)
Planungsrechtliche Situation und Instrumente	§ 34 BauGB

Lage des Bauvorhabens „Neue Häuser am Wasserturm“



Darstellung: Quaaestio; Kartengrundlage: openstreetmap.org

Hintergrund der wohnbaulichen Entwicklung

Auf dem Grundstück im Kollwitzkiez in Berlin Prenzlauer Berg befand sich eine Zeilenbebauung aus den 1960er Jahren, die sich von der umgebenden überwiegend klassischen gründerzeitlichen Blockrandbebauung abhob. Das Grundstück war ursprünglich im Eigentum einer Genossenschaft und wurde nach der Wiedervereinigung an eine ausländische Gesellschaft verkauft.

In den Bestandswohnungen der Zeilenbebauung lebten um das Jahr 2010 hauptsächlich langjährige Mieter (v. a. ehemalige Beschäftigte der Humboldt-Universität) zu moderaten Mieten. Im Inneren des Blocks ist auf dem Nachbargrundstück bereits 2008 ein Neubau mit hochwertigen Eigentumswohnungen nach § 34 BauGB genehmigt und realisiert worden.

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Nachverdichtung und baulichen Aufwertung des Prenzlauer Bergs gab es im Bezirk gegen Ende der 2000er Jahre Überlegungen, steuernd einzugreifen. Dabei entstand bereits die Idee, für die noch vorhandenen Nachverdichtungspotenziale Bebauungspläne aufzustellen. Dies war jedoch aufgrund der Vielzahl möglicher Grundstücke mit den vorhandenen Personalkapazitäten in der Verwaltung nicht zu leisten.

Der Planungs- und Realisierungsprozess

Anfang 2010 stellte der am Grundstückskauf interessierte spätere Vorhabenträger dem Stadtentwicklungsamt des Bezirks Pankow erste Überlegungen zur Nachverdichtung auf dem Grundstück vor. Diese sahen – angelehnt an die bezirklichen Überlegungen im Rahmen des eingerichteten Sanierungsgebietes – eine Blockrandschließung unter Abriss der jeweils äußeren Aufgänge der Bestandsgebäude und eine Aufstockung der Bestandsgebäude vor. Insgesamt sollten so nach Abriss von 20 Bestandswohnungen 150 Neubauwohnungen entstehen. Die Mieterinnen und Mieter der abzureißenden Wohnungen sollten innerhalb des Bestands umgesiedelt werden. Das Stadtentwicklungsamt hat den Bauträger zunächst an den Baustadtrat verwiesen, der den Planungen kritisch gegenüberstand. Dennoch kaufte der Investor das Grundstück im Anschluss an die Gespräche.

Von Seiten der Politik wurde parallel versucht, Nachverdichtungen auf diesem Grundstück zu verhindern und hierfür einen Bebauungsplan zu erwirken. Der vom Bezirksamt aufgestellte Bebauungsplan sah schließlich eine Blockrandschließung vor. Eine zusätzliche Nachverdichtung

im Innenbereich wäre hingegen ausgeschlossen gewesen. Die Mehrheit der Bezirksverordnetenversammlung (BVV) und der Bezirksstadtrat wollten jedoch eine Veränderung des Bestands auf diesem Grundstück ausschließen und lehnten den Entwurf ab. Stattdessen sollte ein neu zu erarbeitender Bebauungsplan den (Teil-)Abriss des Bestands und eine Blockrandschließung unterbinden. Seitens des Stadtentwicklungsamts gab es fachliche Bedenken gegen einen derartigen Bebauungsplan, da die Gefahr gesehen wurde, dass dieser als reine Verhinderungsplanung eingestuft werden könnte. Entsprechend wurde ein Gutachten in Auftrag geben, in welchem zunächst geprüft werden sollte, ob Gründe für eine derartige Änderung des ursprünglichen Planungsziels bestünden.

Zeitgleich zur Aufstellung des Bebauungsplans ging eine Bauvoranfrage des Vorhabenträgers ein, die aufgrund des laufenden Bebauungsplanverfahrens zurückgestellt wurde. Der Vorhabenträger stellte seine Pläne ergänzend auf einer Sitzung der BVV vor, wo diese abgelehnt wurden.

Im Herbst 2010 reichte der Investor eine Untätigkeitsklage aufgrund der verzögert erteilten Zurückstellung der Bauvoranfrage ein. Gegen die

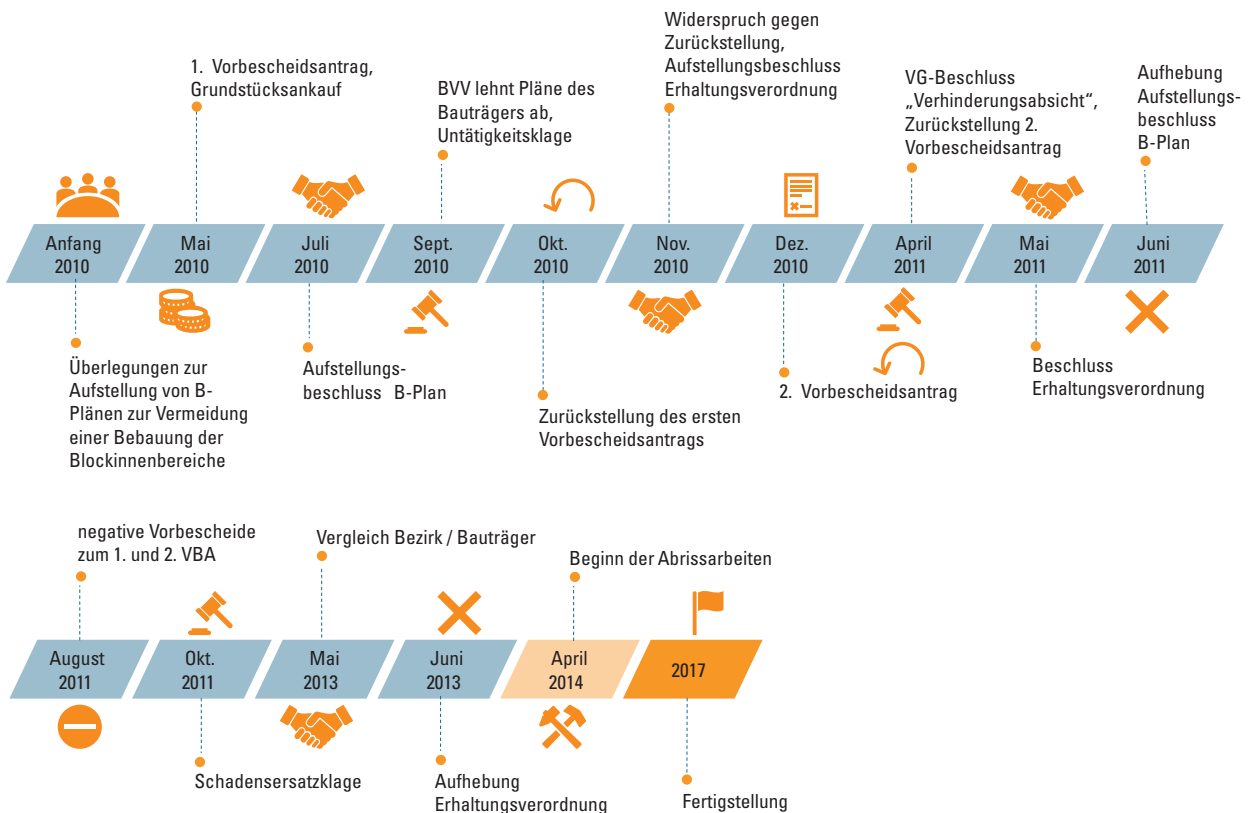
Zurückstellung wurde zudem Widerspruch eingereicht. Begründet wurde dies damit, dass der Bebauungsplan eine Verhinderungsplanung darstelle und damit nicht zulässig sei.

Um dem Wunsch des BVV nach einer Verhinderung des Abrisses der Bestandswohnungen nachzukommen, wurde vom Bezirksamt als Alternative zum Bebauungsplan der Erlass einer Erhaltungsverordnung gemäß § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 des Baugesetzbuchs¹⁶ vorgeschlagen, deren Aufstellungsbeschluss im November 2010 erfolgte. Das in Auftrag gegebene Gutachten begründete die Erhaltungssatzung fachlich. Ein entsprechend vom Bauträger beauftragtes Gegengutachten erkannte in der bestehenden Bebauung indes keine besondere städtebauliche Situation, die eine Erhaltungssatzung rechtfertigen würde.

Im Dezember 2011 stellte der Bauträger eine zweite Bauvoranfrage, die sich nach den Festsetzungen im aufgestellten Bebauungsplan richtete, auf Grundlage der aufgestellten Erhaltungsverordnung jedoch zurückgestellt wurde.

16 Satzung zur Erhaltung der städtebaulichen Eigenart eines Gebiets auf Grund seiner städtebaulichen Gestalt

Abbildung 8: Zeitverlauf der Planungen des Bauvorhabens „Neue Häuser am Wasserturm“



Bestandsgebäude vor der Nachverdichtung



Foto: econcept Immobilien und Projektentwicklung KG (GmbH & Co.)

In der parallel laufenden gerichtlichen Auseinandersetzung um die zurückgestellte erste Bauvoranfrage urteilte das Verwaltungsgericht im Frühjahr 2012, dass der aufgestellte Bebauungsplan eine Verhinderungsplanung sei, woraus sich wiederum Schadensersatzansprüche des Investors ergaben. Anschließend wurde die Erhaltungsverordnung durch die BVV beschlossen, das Bebauungsplanverfahren beendet und die beiden Bauvoranfragen auf Grundlage der Erhaltungsverordnung negativ beschieden.

Im Oktober 2012 klagt der Vorhabenträger gegen das Bezirksamt vor dem Landgericht auf Schadensersatz in Millionenhöhe. Argumentiert wurde mit einer unrechtmäßigen Verzögerung, da die Bauvoranfrage positiv hätte beschieden werden müssen. Der aufgestellte Bebauungsplan und die Erhaltungsverordnung widersprachen sich gegenseitig und verdeutlichten damit, dass sie eine reine Verhinderung des Vorhabens zum Ziel hatten. Im Frühjahr 2013 wurde vom Baustadtrat ein Vergleich mit dem Bauträger geschlossen, um die Schadensersatzansprüche abzuwenden. Der Vergleich setzte fest, dass entsprechend der ursprünglichen Planungen eine Blockrandschließung und ein Dachgeschossausbau im Bestand sowie der Neubau von kurzen Mittelflügeln im Innenbereich möglich sind. Neben einem lebenslangen Wohnrecht sind Mieterhöhungen für die Bewohnerschaft der sanierten Bestandswohnungen sowie die Umwandlung in Eigentumswohnungen auf fünf Jahre ausgeschlossen. Die Mieterinnen

und Mieter der abzureißenden Wohnungen hatten Anspruch auf Ersatzwohnungen zu gleichbleibenden Mieten oder eine entsprechende Ausgleichszahlung. Die Regelungen zum Schutz der Mieterinnen und Mieter waren allerdings von Beginn an Bestandteil der Planungen des Bauträgers, sodass hier keine zusätzlichen Zugeständnisse gemacht wurden. Anschließend wurde die Erhaltungsverordnung aufgehoben und das Bauvorhaben nach § 34 BauGB genehmigt.

Begleitet wurden die Planungen auf dem Gelände durch starke öffentliche Proteste einzelner Mieterinnen und Mieter der abzureißenden Wohnungen. Diese waren zu Beginn durch ein Informationsschreiben der lokalen Politik über zu erwartende Verdrängungen verunsichert worden und sind entsprechend aktiv geworden. Zusätzlich konnten in großem Maße Personen außerhalb des direkten Umfelds mobilisiert werden. Neben Protestaktionen fanden auch diverse Veranstaltungen und Podiumsrunden im kleinen aber auch größeren Teilnehmerkreis statt. Zielführende Diskussionen waren vor allem in den größeren Runden schwer möglich. Die Politik unterstützte die Bürgerinnen und Bürger. So nahmen u. a. ortsansässige prominente Politiker an entsprechenden Veranstaltungen und Aktionen teil. Die öffentlichkeitswirksamen Proteste der Bewohnerinnen und Bewohner und weiterer aktiver Bürgerinnen und Bürger sind medial stark verbreitet worden, was die Politik in ihrem Standpunkt gestärkt hat, das Vorhaben zu verhindern. Maßgeblich aufgeheizt

Ansichten des Bauvorhabens „Neue Häuser am Wasserturm“



Fotos: Quaestio; econcept Immobilien und Projektentwicklung KG (GmbH & Co.)



wurde die Situation durch die zur damaligen Zeit aktuelle Debatte um Gentrifizierung im Prenzlauer Berg und die Rolle der Wohnungsbauinvestoren in diesem Zusammenhang. Gegner des Projektes sahen im Vorhaben ein Musterbeispiel für eine (stadtweit beobachtbare) Verdrängung von alteingesessenen Bewohnerinnen und Bewohnern „aus reiner Profitgier“. Die durch den höherpreisigen Eigentumswohnungsbau hervorgerufene „negative“ Veränderung der sozialen Strukturen im Viertel, die vermutete Verschlechterung der Wohnsituation der verbliebenen Mieterinnen und Mieter und der Verlust von Freiraumqualität im Quartier wurden in der hitzigen Debatte als Argumente gegen das Bauvorhaben angeführt.

Der Großteil der Mieterinnen und Mieter hatte trotz aller öffentlichkeitswirksamen Proteste bereits einer Umsetzung unter Beibehaltung der Mieten und einem kostenlosen Umzug zugestimmt. Hier haben die Zugeständnisse des Investors die Akzeptanz in der Mieterschaft erhöht. Noch während der Abrissphase im Jahr 2014 verweigerten schließlich zwei Mietparteien den Auszug. Eine

Mietpartei erzielte dabei einen gerichtlichen Erfolg, sodass sich der Abriss des entsprechenden Blocks verzögerte (was wiederum Unmut in der restlichen Mieterschaft hervorgerufen hat). Widerstand leisteten zudem Nachbarinnen und Nachbarn aus gegenüberliegenden Eigentumswohnungen, die sich gegen die Tiefgaragenzufahrt aussprachen. Die Motivation hierfür wird von einem Interviewpartner im Wunsch, den Blick in die begrünten Innenbereiche des Wohnblocks zu erhalten, vermutet. Nach gutachterlicher Bestätigung der Zulässigkeit der Tiefgarageneinfahrt wurden die Neubauten und die Aufstockungen der Bestandsgebäude im Jahr 2017 fertiggestellt. Damit umfasst die Bebauung nun entlang der Straßenkanten sowie im Innenbereich sechs Vollgeschosse und ein zurückgesetztes Sattelgeschoss. Die Bestandsgebäude wurden hierfür um jeweils ein Vollgeschoss und ein Sattelgeschoss aufgestockt. Zwischen den ursprünglichen Gebäudezeilen wurden im Blockinnenbereich zwei kurze zusätzliche Gebäuderiegel eingebracht.

4.4 Berlin-Pankow – ehem. Güterbahnhof Greifswalder Straße

Lage im Stadtgebiet	Innenstadt
Flächencharakteristik	Brachfläche und Parkplatz
Typ	Neubau (vormals keine Wohnnutzung)
Wohneinheiten	600
Wohnungs- und Bauformenmix	Geschosswohnungsbau (Eigentum, Miete, teilweise öffentlich gefördert)
Voreigentümer	privat und öffentliche Hand
Investor/Vorhabenträger	Allg. Immobilien-Börse, Sanus AG u. GEWOBAG <i>Private und kommunale Wohnungsunternehmen</i>
Zeitraum (aktueller Stand)	seit 2012 (ausgesetzt)
Planungsrechtliche Situation und Instrumente	Neuaufstellung B-Plan (geplant)

Lage des Bauvorhabens am ehem. Güterbahnhof Greifswalder Straße



Darstellung: Quaestio; Kartengrundlage: openstreetmap.org



Hintergrund der wohnbaulichen Entwicklung

Das Gebiet inmitten des Prenzlauer Bergs, südlich innerhalb des S-Bahnringes, war bis in die 1980er Jahre Standort eines Gaswerks. Die Teilfläche unmittelbar entlang des S-Bahnringes diente Bahnbetriebszwecken. Ende der 1980er Jahre wurden die südlichen Bereiche auf dem Gaswerksgelände mit achtgeschossigen Plattenbauten und bis zu 18-geschossigen Hochhäusern bebaut und ein Park angelegt. Die Flächen unmittelbar entlang der Bahntrasse wurden freigehalten. Die entstandene sogenannte „Großwohnsiedlung am Ernst-Thälmann-Park“ steht seit Anfang 2014 als Beispiel einer sozialistischen Siedlung der späten DDR unter Denkmalschutz. Die bestehenden Grünstrukturen im Gebiet sind Teil des sogenannten „Inneren Parkrings“, der sich mit Grün- und Freiflächen (Parks, Kleingärten, Friedhöfe) um die bebaute Innenstadt erstreckt.

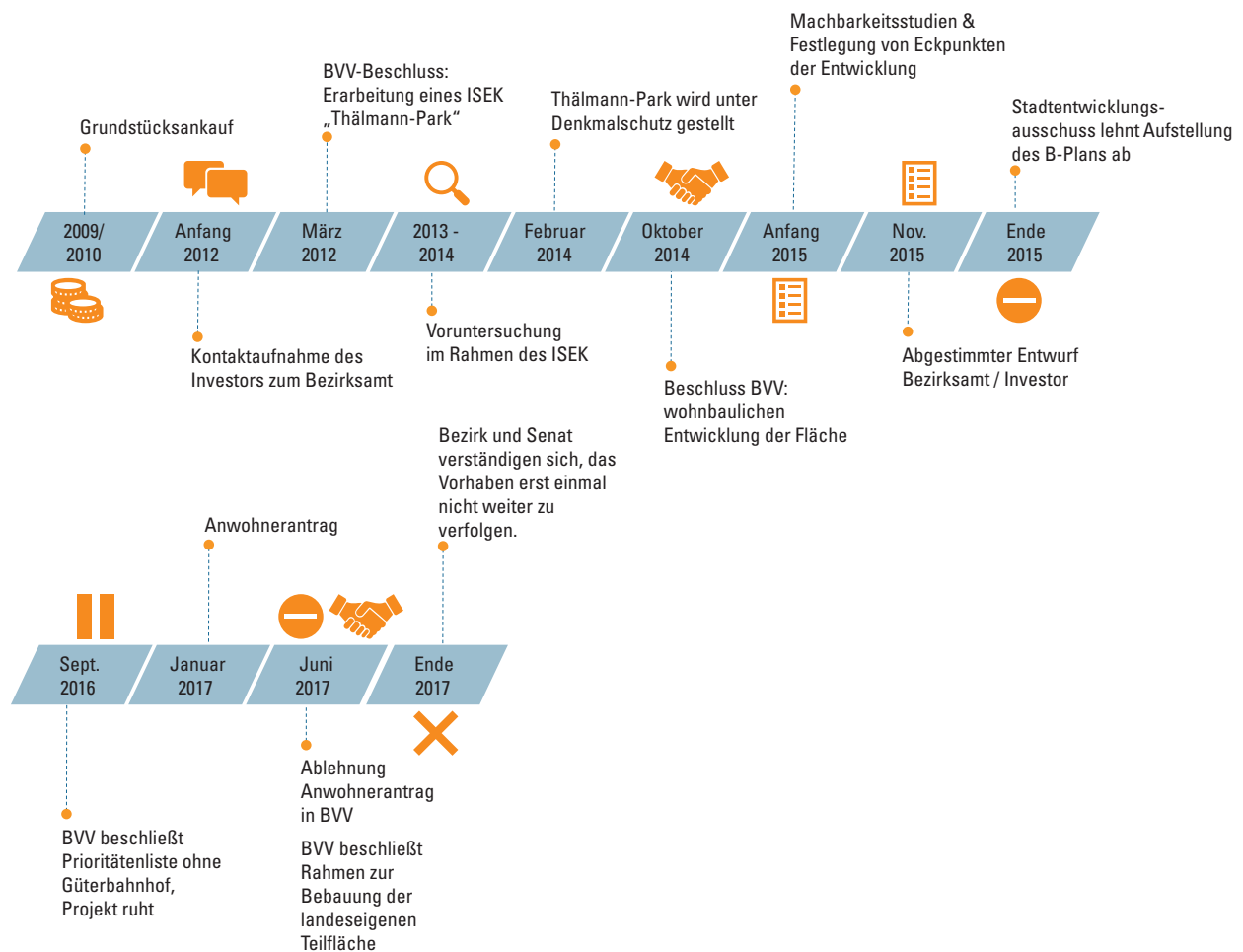
Im Umfeld der Großwohnsiedlung Ernst-Thälmann-Park wurden nach 2010 bereits Neubauaktivitäten verzeichnet. So sind 2011 und 2015 westlich der Bestandsbauten in zwei Neubauvorhaben rund 160 höherpreisige Eigentumswohnungen realisiert worden.

Heute besteht das für den Wohnungsbau in Frage kommende Gelände aus zwei Teilflächen:

- der versiegelten Brachfläche des ehemaligen Güterbahnhofs zwischen der Großwohnsiedlung und den Gleisanlagen, die ein privater Investor erworben hat und
- den landeseigenen Flächen, die als Parkplatz für die Anwohnerinnen und Anwohner der umgebenden Geschosswohnungsbauten dienen.

Die Flächen sind im Flächennutzungsplan derzeit zum großen Teil als Bahn- oder Grünflächen ausgewiesen. Aktuell finden im alten Stellwerk auf dem Gelände des Investors regelmäßig Food- und Designmärkte statt, die zahlreiche Besucherinnen und Besucher anziehen.

Abbildung 9:
Zeitverlauf der Planungen des Bauvorhabens am ehem. Güterbahnhof Greifswalder Straße



Quelle: Quaestio

Der Planungs- und Realisierungsprozess

Nachdem die Flächen durch die Bahn öffentlich zum Verkauf angeboten wurden, hat der heutige Investor diese im Zeitraum von 2009 bis 2010 erworben, um dort Wohnungsneubau zu realisieren. Zur Vorbereitung dieser Planungen mussten die Flächen zunächst entwidmet, bestehende Mietverhältnisse gekündigt und ein leerstehendes Bürogebäude abgerissen werden. Diese vorbereitenden Maßnahmen haben mehrere Jahre in Anspruch genommen. Parallel gab es in der Bezirksverordnetenversammlung (BVV) Überlegungen zur Nutzung des Geländes für schulische Zwecke. Dieses Ziel wurde jedoch nicht weiterverfolgt.

Im Jahr 2012 nahm der private Investor Kontakt zum Bezirksamt auf und stellte seine Überlegungen hinsichtlich einer wohnbaulichen Entwicklung der Flächen des ehemaligen Güterbahnhofs (ca. 300 WE) vor. Eine entsprechende Bauvoranfrage wurde zwar negativ beschieden, dennoch war man auf Bezirksebene einer wohnbaulichen Entwicklung an dieser Stelle nicht abgeneigt. Ge-

genteilige Überlegungen bezüglich einer Nutzung als Parkhaus oder als Grün- und Spielfläche wurden nicht weiter konkretisiert.

Ende 2012 wurde eine Voruntersuchung zur Aufstellung eines Integrierten Entwicklungskonzepts für das umliegende Quartier beschlossen, die gleichzeitig zur Sondierung der Möglichkeiten einer wohnbaulichen Entwicklung diente. In die Studie flossen auch Ergebnisse aus einer durchgeführten Bürgerbeteiligung ein. Dabei wurde deutlich, dass sich die Bewohnerinnen und Bewohner im Quartier bessere Nahversorgungsmöglichkeiten, mehr soziale Infrastrukturen (Kita, Schule), mehr und qualitativere Spiel- und Grünflächen sowie eine Radwegeverbindung wünschen, aber durchaus auch gegenüber einer maßvollen Nachverdichtung durch neu geschaffenen Wohnraum nicht abgeneigt sind. Hochpreisiger Eigentumswohnungsbau wurde von den Bewohnerinnen und Bewohnern allerdings abgelehnt. Auf Grundlage der Voruntersuchung hat die Bezirksverordnetenversamm-

Ansichten des Geländes am ehem. Güterbahnhof Greifswalder Straße und Eindrücke aus der Nachbarschaft



Fotos: Qu aestio, Florian Geyder (BMUB)

lung 2014 beschlossen, dass auf der Fläche Wohnungsbau realisiert werden soll, darunter auch geförderter Wohnungsbau durch eine kommunale Wohnungsbaugesellschaft. Insgesamt wurde zum damaligen Zeitpunkt mit einer Bebauung mit rund 400 Wohnungen gerechnet, wobei die Öffentlichkeit diese Kennzahl von Beginn an als zu hoch in Frage stellte.¹⁷

Parallel schlossen sich einige Anwohnerinnen und Anwohner in einer Bürgerinitiative zusammen, da sie sich in den ISEK-Prozess unzureichend eingebunden fühlten und Sorge hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung ihrer Nachbarschaft hatten. Hier spielten auch Gerüchte um eine mögliche geplante Sanierung der Bestandswohnungen eine Rolle. Gemeinsam haben die Bürgerinnen und Bürger eine alternative Planung für die Flächen entworfen, die eine Nutzung als Grünfläche vorsieht. Die Notwendigkeit für (Eigentums-)Wohnungsbau zweifelten sie an. Zudem kritisierten etliche Anwohnerinnen und Anwohner den Wegfall der Parkplätze.

Zur Konkretisierung der Planungen sollte anschließend an die Voruntersuchung zum ISEK eine Machbarkeitsstudie für die in Frage kommenden Flächen erarbeitet werden. In diese sollte auch ein Grünzug integriert werden, der das Gelände für den Fuß- und Radverkehr durchlässig macht.

Zunächst erfolgten vorbereitende Untersuchungen und Abstimmungen mit den zuständigen Fachämtern und externen Beteiligten bezüglich

potenziell kritischer Themenfelder (z. B. Altlasten, Umlegung der Fernwärmeleitung, Denkmalschutz). Im Jahr 2015 beauftragten schließlich sowohl der Bezirk wie auch der Investor Planungsbüros mit der Erarbeitung von Baukonzepten. Bei den Planungen zur Gestalt der Gebäude mussten auch denkmalschutzrechtliche Aspekte (Großwohnanlage Ernst-Thälmann-Park), der notwendige Erhalt eines Stellwerks der Bahn sowie die Lärmbelastungen durch die Gleisanlagen berücksichtigt werden. Dies führte u. a. zu einer Anpassung der Gebäudehöhen an die der Bestandsgebäude (max. acht Geschosse) und zu engen Rahmenbedingungen für mögliche Gebäudestellungen.

Mitte 2015 erörterten u. a. das Bezirksamt, der private Investor und die kommunale Wohnungsbaugesellschaft dann in mehreren gemeinsamen Gesprächsrunden die Eckpunkte eines „Synthesplans“, der die Planungen von Bezirksamt und Investor zusammenführt. Dabei beschlossen sie insbesondere, dass maximal 600 Wohnungen entstehen sollen, dass eine geschlossene Bebauung entlang der Bahntrasse aus Lärmschutzgründen notwendig ist und dass mit vereinzelt Hochhäusern (14 und 19 Geschosse) gearbeitet werden soll. Zur Greifswalder Straße hin soll sich das Areal durch gewerbliche Nutzungen (Hotel, Café, Marktplatz) öffnen. Auf den Flächen des Landes soll eine kommunale Wohnungsbaugesellschaft zu 55 % geförderten Wohnraum realisieren. Der Investor erklärte sich im Rahmen des kooperativen Baulandmodells zudem zur Errichtung von 25 % geförderten Wohnraum bereit.

Die abgestimmten Planungen wurden anschließend Ende 2015 im Stadtentwicklungsausschuss

¹⁷ Die Kennzahlen wurden rechnerisch durch eine Anwendung der in der benachbarten sog. „Grünen Stadt“ (angelehnt an Gartenstadt, erbaut in den 1930er Jahren) realisierten GFZ von 2,0 ermittelt.

von einigen Fraktionen abgelehnt. Sie bemängelten die erhöhte Anzahl der Wohneinheiten (600 statt der ursprünglichen 400) und die Bebauung mit einzelnen Hochhäusern. Im Ergebnis wurde kein Aufstellungsbeschluss für einen Bebauungsplan gefasst. Nachdem die BVV im Sommer 2016 die Auslobung eines Wettbewerbs für das Gelände gefordert hatte, beschloss sie im September eine Liste mit Bauvorhaben im Bezirk, die zukünftig vorrangig weiter verfolgt werden sollen. Das Vorhaben an der Greifswalder Straße wurde darin nicht mit aufgenommen. Im Jahr 2016 gab es zwar noch mehrere Abstimmungsgespräche u. a. mit dem Investor, da die Bezirksverwaltung der Auffassung ist, dass Wohnungsbau an dieser Stelle sinnvoll ist. Die Planungen wurden aber aufgrund des fehlenden politischen Auftrags nicht aktiv weiterverfolgt.

Im Januar 2017 reichte die Anwohnerinitiative einen Anwohnerantrag mit rund 1.600 Unterschriften ein, der anstelle einer Bebauung der Flächen

öffentliche Nutzungen (Grün- und Freifläche, Sozial- und Freizeitinfrastrukturen) durchsetzen möchte und dazu auffordert, die privaten Flächen des ehemaligen Güterbahnhofs durch das Land Berlin zu erwerben. Diesen Antrag lehnte die BVV im Juni 2017 (einstimmig mit einer Enthaltung) ab.

Ebenfalls im Juni 2017 wurde das Bezirksamt von der BVV beauftragt, eine Bebauung der landeseigenen Teilfläche mittels einer Blockrandbebauung zu ermöglichen (BGF max. 9.750 m²). Das Bezirksamt kam nach Prüfung und in Abstimmung mit der Senatsverwaltung zu dem Ergebnis, dass diese aus planungsrechtlicher Sicht nach § 34 BauGB nicht genehmigungsfähig sei. Ende 2017 teilten der Bezirk und der Senat gemeinsam mit, das Bauvorhaben nicht weiter zu verfolgen. Damit ist eine Wohnbebauung der Flächen bis auf weiteres nicht möglich.

Luftaufnahme des Geländes am ehem. Güterbahnhof Greifswalder Straße

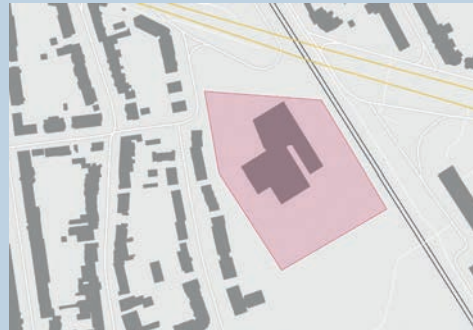


Foto: Geoportal Berlin/Digitale farbige Orthophotos 2016 (DOP20RGB) (letzter Abruf: 06.07.2017)

4.5 Bonn – „Südstadtgärten“

Lage im Stadtgebiet	Innenstadtnähe
Flächencharakteristik	Gewerbebrache
Typ	Neubau (vormals keine Wohnnutzung)
Wohneinheiten	232
Wohnungs- und Bauformenmix	Geschosswohnungsbau (Mietwohnungen)
Voreigentümer	privat
Investor/Vorhabenträger	Garbe Bonn GmbH & CO. KG <i>Privater Projektentwickler</i>
Zeitraum (aktueller Stand)	seit 2012 (fertiggestellt)
Planungsrechtliche Situation und Instrumente	Neuaufstellung vorhabenbezogener B-Plan (§ 12 BauGB), städtebaulicher Vertrag

Lage des Bauvorhabens „Südstadtgärten“



Darstellung: Quaaestio; Kartengrundlage: openstreetmap.org

Hintergrund der wohnbaulichen Entwicklung

Das unweit der Bonner Innenstadt gelegene Gelände befindet sich in einer Gemengelage zwischen einer Bahntrasse, einer innerstädtischen, aufgeständerten Hauptverkehrsstraße, kleingärtnerisch genutzten Flächen, Bürogebäuden und teilweise aus der Gründerzeit stammender Wohnbebauung. Lange Zeit war am Standort ein Autohändler ansässig. Seit der Aufgabe dieser Nutzung im Jahr 2011 standen die entsprechenden baulichen Anlagen leer und das Gelände lag brach.

Noch vor der Nutzungsaufgabe gab es Überlegungen, auf dem Gelände Einzelhandel anzusiedeln. Um dies zu verhindern, wurde 2011 der bestehende Bebauungsplan entsprechend geändert. Dennoch waren dort weiterhin nur gewerbliche Nutzungen zulässig.

An einer wohnbaulichen Folgenutzung des Geländes waren indes mehrere Investoren interessiert. Erste unverbindliche Gespräche mit der Stadt ließen erkennen, dass eine wohnbauliche Entwicklung der Flächen denkbar sei. Verbindliche Aussagen wurden jedoch nicht getätigt, was vermutlich einige Interessenten zu diesem Zeitpunkt von einem Ankauf abhielt. Im August 2012 hat der

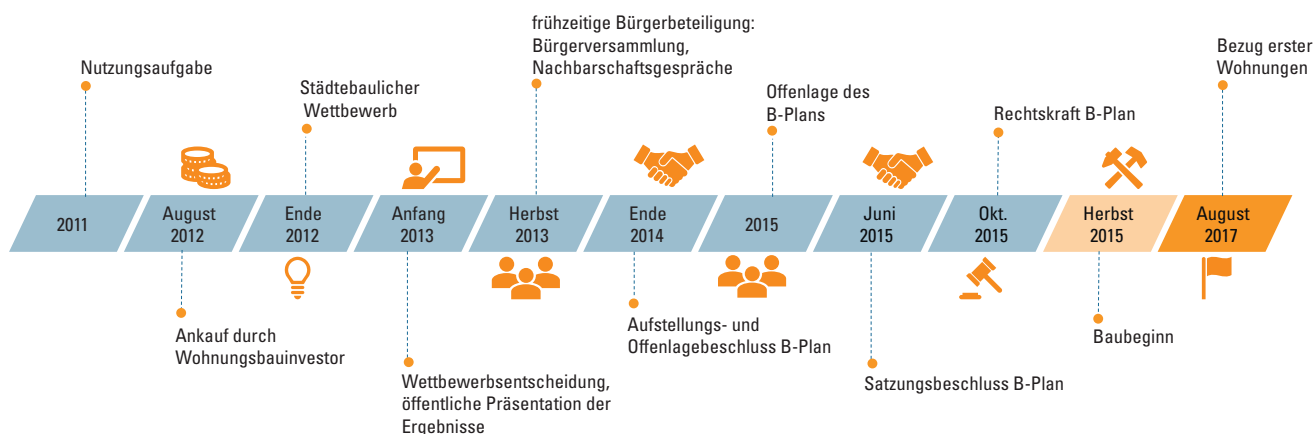
heutige Investor das Grundstück schließlich erworben. Hier kam ihm zugute, dass er auch eine den geltenden planungsrechtlichen Festsetzungen entsprechende gewerbliche Nutzung hätte umsetzen können. Durch einen späteren Ankauf ergänzender Flächen standen für den Wohnungsbau letztendlich insgesamt rund 1,8 ha Grundstücksfläche zur Verfügung.

Der Planungs- und Realisierungsprozess

In Kooperation mit der Stadt hat der Investor Ende 2012 einen städtebaulichen Wettbewerb durchgeführt. Zur Vorbereitung des Wettbewerbs wurden in Abstimmung mit den jeweiligen Fachämtern Rahmenbedingungen einer möglichen Entwicklung festgelegt (so sollte z. B. eine Trasse zur Verbreiterung der Gleisanlagen freigehalten werden). Im Frühjahr 2013 hat eine Jury unter Beteiligung politischer Vertreter den Siegerentwurf ausgewählt. Die Wettbewerbsergebnisse wurden der Öffentlichkeit im Rahmen einer Ausstellung präsentiert. Dies war zugleich der Zeitpunkt, an dem die Anwohnerinnen und Anwohner erstmals offiziell von den Planungen erfuhren.

Die Planungen für das Gelände wurden im Anschluss noch einmal überarbeitet. Insbesondere notwendige Maßnahmen zum Lärmschutz führten

Abbildung 10:
Zeitverlauf der Planungen des Bauvorhabens „Südstadtgärten“



Quelle: Quaestio

zu Anpassungen. Nachträglich wurden die vom Investor im Süden zusätzlich erworbenen Flächen in den Entwurf mit aufgenommen.

Im Herbst 2013 fand im Rahmen der frühzeitigen Bürgerbeteiligung eine erste Bürgerversammlung statt, auf der die weiterentwickelten Planungen präsentiert wurden. Vorgesehen waren eine sechsgeschossige Riegelbebauung entlang der Bahntrasse, zwei fünf- bis siebengeschossige Gebäude im Blockinnenbereich sowie zwei viergeschossige, zur Bestandsbebauung hin orientierte Gebäuderiegel. Diese Planungen wurden vor allem von der Nachbarschaft sehr kritisch aufgefasst. Während der Versammlung waren konstruktive Dialoge nicht möglich. Stattdessen äußerten die Bürgerinnen und Bürger ihren Unmut über die Planungen deutlich. Im Anschluss gründeten sie eine Bürgerinitiative und reichten 75 schriftliche Stellungnahmen ein. Eine wohnbauliche Nutzung des Grundstücks wurde dabei von den Bürgerinnen und Bürgern mehrheitlich nicht in Frage gestellt. Sorge bereitete ihnen statt-

dessen vor allem die zusätzliche Verkehrsbelastung für die umliegenden Straßen und die Höhe und Massivität der geplanten Bebauung.

Im Nachgang zur frühzeitigen Beteiligung suchte der Investor gemeinsam mit einem externen Planungsbüro nach Lösungen zur Befriedung der konflikthafter Situation. Man entschied sich dazu, mehrere Nachbarschaftsgespräche mit Anwohnerinnen und Anwohnern sowie einzelnen Lokalpolitikern zu führen. Organisiert waren diese als Dialogforen, in denen unter Einhaltung gemeinsamer Gesprächsregeln ein konstruktiver Austausch über strittige Themenfelder stattfand. Die Stadtverwaltung war über die Veranstaltungen informiert, hat sich in die Gespräche aber selbst nicht aktiv eingebracht. Stattdessen wurden verwaltungsseitig parallel Gespräche mit engagierten Bürgerinnen und Bürgern geführt. Anschließend wurden die Planungen in Abstimmung mit der Stadt aufgrund der Anregungen aus der frühzeitigen Beteiligung und der Ergebnisse der Nachbarschaftsgespräche überarbeitet.

Bebauungskonzept der „Südstadtgärten“



Quelle: Bundesstadt Bonn (http://stadtplan.bonn.de/mapbender/daten/images/Bebauungsplaene/plan_internet/7820-40.pdf, letzter Abruf: 27.07.2017)

Eine ursprünglich auf angrenzenden städtischen Flächen im Norden angedachte Hotelnutzung wurde nach den Protesten aus der Bürgerschaft von der Politik nicht weiter mitgetragen, sodass die entsprechende Fläche als Grünfläche beibehalten wurde. Bezüglich des Wohnungsbauvorhabens haben sich inhaltlich vor allem hinsichtlich des Verkehrskonzeptes und des Bauvolumens Änderungen ergeben. Die ursprüngliche Idee einer autoarmen Siedlung, die mit einer reduzierten Stellplatzanzahl auf dem Grundstück einhergegangen wäre, wurde aufgrund der Widerstände aus der Anwohnerschaft verworfen. Obwohl mehrere Verkehrsgutachten bestätigten, dass der zukommende Autoverkehr von den umliegenden

Straßen bewältigt werden kann, wurde dies von den Anwohnerinnen und Anwohnern weiterhin angezweifelt. Im Nachgang wurde u. a. deshalb von der Bürgerinitiative eine Klage erwogen, dies aber schließlich nicht umgesetzt. Um eine befürchtete Verschattung der bestehenden Bebauung durch die Neubauten zu vermeiden, konnte sich die Bürgerinitiative mit dem Investor darauf einigen, einige Gebäude in der Höhe zu reduzieren und eine Untergliederung der Baublöcke zur Bestandsbebauung hin vorzunehmen. Dies ging mit einer reduzierten Wohnfläche einher. Aus fachplanerischer Sicht entsprechen die vom Investor im Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern getroffenen Kompromisse nicht immer der Idealvorstellung der Verwaltung (z. B. Ausgestaltung des Eingangsbereichs in das Quartier).

Die überarbeiteten Planungen wurden auf einer erneuten, von der Stadt ausgerichteten Bürgerveranstaltung vorgestellt. Dort verzichtete man bewusst auf eine „Frontalveranstaltung“, was sich als sehr hilfreich erwies. Die Bürgerinnen und Bürger wurden stattdessen an mit Experten besetzten Themeninseln informiert. Auch die Bürgerinitiative konnte an einem Stand ihre Beteiligung im Prozess darstellen. Im Anschluss erfolgte Ende 2014 der Aufstellungs- und Offenlagebeschluss des Bebauungsplans. Im Rahmen der anschließenden öffentlichen Auslegung reichten Bürgerinnen und Bürger erneut 25 Stellungnahmen ein, die aber nicht zu Änderungen des Bebauungsplans führten.

Unmittelbar vor dem Satzungsbeschluss des Bebauungsplans wurde von der Politik die Integration von öffentlich gefördertem Wohnraum in das Bauvorhaben gefordert. Dies lehnte der Investor ab, da dieser Aspekt im vorgeschalteten Prozess mit der Stadtverwaltung aber auch den Bürgerinnen und Bürgern anderslautend abgestimmt worden war. Als Kompromiss wurden förderfähige Grundrisse realisiert. Auch die Integration einer Kindertagesstätte auf dem Grundstück wurde vom zuständigen Fachamt erst kurz vor dem Satzungsbeschluss eingefordert, was kurzfristige Umplanungen und den Wegfall von Wohnfläche bedeutete. Rechtskraft erhielt der Bebauungsplan schließlich im Oktober 2015, nachdem auch der Flächennutzungsplan geändert wurde.

Aus fachplanerischer Sicht stellte über das gesamte Verfahren hinweg insbesondere der Lärmschutz eine große Herausforderung dar. Unter anderem waren aus immissionsschutzrechtlichen Gründen besondere Gebäude- und Grundrissgestaltungen notwendig. Trotz frühzeitiger Einbindung der entsprechenden Fachbehörden und Berücksichtigung der vorgegebenen Rahmenbedingungen ergaben sich im Nachhinein noch einmal notwendige Änderungen. So mussten etwa zum Zeitpunkt der Baugenehmigungen vorab offene geplante Küchen und Esszimmer durch eine Wand voneinander abgetrennt werden.

Nach einer unproblematischen Bauphase konnten Mitte 2017 die ersten Wohnungen bezogen werden.

Eindrücke zum Bauvorhaben „Südstadtgärten“



Fotos: Quaestio

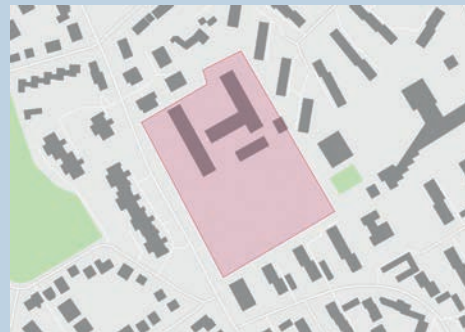
4.6 Bonn – „Siebengebirgsterrassen“

Lage im Stadtgebiet	im weiteren Stadtgebiet
Flächencharakteristik	Brachfläche mit leerstehenden Verwaltungsgebäuden
Typ	Neubau (vormals keine Wohnnutzung)
Wohneinheiten	258
Wohnungs- und Bauformenmix	Geschosswohnungsbau (Mietwohnungen)
Voreigentümer	privat
Investor/Vorhabenträger	SOKA-BAU (Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft /Zusatzversorgungskasse des Baugewerbes AG)
Zeitraum (aktueller Stand)	seit 2011 (im Bau)
Planungsrechtliche Situation und Instrumente	Neuaufstellung vorhabenbezogener B-Plan (§ 12 BauGB), städtebaulicher Vertrag

Lage des Bauvorhabens „Siebengebirgsterrassen“



Darstellung: Qu aestio; Kartengrundlage: openstreetmap.org



Hintergrund der wohnbaulichen Entwicklung

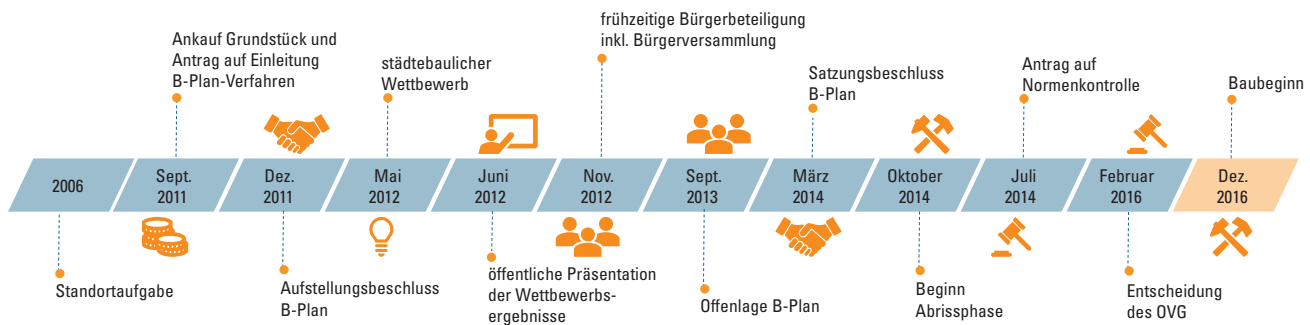
Die 27.000 m² große Liegenschaft an der Deutscherherrenstraße im südlich der Kernstadt gelegenen Stadtteil Bad Godesberg wurde bis in das Jahr 2006 für Verwaltungszwecke vom Streitkräfteamt und vom Amt für Zivilschutz genutzt. Nach deren Auszug standen die Büroimmobilien leer. Der ursprüngliche Plan des damaligen Erwerbers sah die Sanierung und Nachnutzung der Bestandsgebäude für weitere Büronutzungen vor. Diese Entwicklungsoption stellte sich jedoch als nicht rentierbar heraus. In der Folge vermarktete der Eigentümer das Grundstück für den Wohnungsbau. Dies entspricht auch der vornehmlichen Nutzung in der Umgebung, die – neben Einfamilienhäusern – hauptsächlich von Mehrfamilienhäusern unterschiedlichen Bautyps und unterschiedlichen Alters geprägt ist (Geschosswohnungsbau aus den 1970er Jahren, einfache ältere Zeilenbebauung, „Stadtvillen“ neueren Baujahres). Im Nordosten grenzt darüber hinaus ein Gymnasium mit zugehörigen Sportanlagen an. Für das Grundstück existierte zum damaligen Zeitpunkt kein qualifizierter Bebauungsplan. Geplante Vorhaben wären entsprechend grundsätzlich nach § 34 BauGB zu beurteilen gewesen.

Der Planungs- und Realisierungsprozess

Die SOKA-BAU erwarb das Grundstück im Herbst 2011. Auf dem Gelände sollten bis 2017 im Geschosswohnungsbau 270 Mietwohnungen im mittleren Preissegment entstehen, die die SOKA-BAU langfristig selbst bewirtschaftet. Vorgespräche mit der Stadtverwaltung und der Ortsteilpolitik machten rasch deutlich, dass eine solche Entwicklung dort grundsätzlich begrüßt wurde. Gleichzeitig konnte sich die Ortsteilpolitik (ergänzend) auch verdichtete Einfamilienhausbebauung und geförderten Wohnungsbau vorstellen. Eine derartige Entwicklung der Fläche wurde von der SOKA-BAU jedoch von Beginn an abgelehnt, da sie als Pensionskasse die Mietwohnungen langfristig im Bestand halten möchte und eine Rentabilität im Sinne ihrer Versicherten nur bei einer bestimmten Bebauung und Nutzung erreicht werden kann. Auch von der Politik veranlasste Nachverhandlungen durch die Verwaltung bezüglich der Integration geförderten Wohnungsbaus brachten kein anderes Ergebnis.

Zur Qualifizierung der Planungen wurden gemeinsam vom Vorhabenträger und der Stadtverwaltung unter Hinzuziehung der beteiligten Fachämter die Rahmenbedingungen der Entwicklung definiert und schließlich ein städtebaulicher Wettbewerb ausgelobt. Maßgeblich zu beachten waren bei

Abbildung 11:
Zeitverlauf der Planungen des Bauvorhabens „Siebengebirgsterrassen“



Quelle: Quaestio

den Planungen u. a. der Lärmschutz gegenüber der angrenzenden Schule und Sportanlage, die Schaffung einer öffentlich zugänglichen Durchwegung durch das Gelände sowie die Integration einer Kindertagesstätte. Der von der einberufenen Jury einstimmig gewählte Siegerentwurf wurde im Sommer 2012 der Öffentlichkeit präsentiert. Er sah eine Bebauung mit zu zwei Wohnhöfen gruppierten max. fünfgeschossigen Mehrfamilienhäusern vor.

Aus dem Wettbewerb, der anschließenden frühzeitigen Bürgerbeteiligung, der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange und der Ortsteilpolitik gingen einige Anregungen und Prüfaufträge hervor. Sorge bereitete den Anwohnerinnen und Anwohnern zu diesem Zeitpunkt insbesondere das erwartete zusätzliche Verkehrsaufkommen und die Ausgestaltung der Bebauung entlang der Deutscherherrenstraße (Dichte, Höhe, Abstand zur Straße). Die Anregungen machten zahlreiche Fachgutachten – teilweise mehrfach zu demselben Thema – und eine leichte Überarbeitung der Planungen notwendig (u. a. Höhenreduzierung in Teilen der Bebauung als Übergang zur angrenzenden Bebauung).

Während der anschließenden öffentlichen Auslegung des Bebauungsplanentwurfs kam es erneut zu zahlreichen Einreichungen aus der Nachbarschaft.¹⁸ Gefordert wurden z. B. eine weitere Reduzierung der Höhe und Dichte der Bebauung, eine Verringerung der Gesamtzahl der Wohneinheiten sowie eine geänderte verkehrliche Erschließung. Als Reaktion auf den Widerstand aus der Nachbarschaft wurde seitens einzelner politischer Vertreter aus dem Ortsteil eine verlängerte Offenlage und erneute Bürgerversammlung eingefordert. Dieser Forderung ist die Mehrheit der Ortsteilpolitik jedoch nicht gefolgt.

Grundsätzlich wurde das Bauvorhaben seitens der Ortsteilpolitik und auch großer Teile der ortsansässigen Bevölkerung im gesamten Entwicklungsprozess positiv begleitet. Die Interviewpartner sehen Gründe dafür u. a. im geplanten Wohnungsangebot (Mietwohnungen statt Eigentumswohnungen) und im Investorentyp, der als langfristiger Bestandhalter und zugleich „Experte“ im Baugewerbe hohes Vertrauen genossen hat. Durch zusätzliche Maßnahmen, wie den Einsatz eines vor Ort wohnenden Quartiershausmeisters, konnte die SOKA-BAU das Interesse an einer langfristigen Verantwortungsübernahme für das Projekt verdeutlichen.

Abschließend wurde aufgrund der eingereichten Stellungnahmen der Abstand der Gebäude zur Straße vergrößert, die Gesamtzahl der Wohneinheiten von 270 auf 258 reduziert und gleichzeitig die Zahl der Stellplätze erhöht. Im März 2014 wurde der Bebauungsplan als Satzung beschlossen.

Der anschließende Abriss der Bestandsgebäude lag wie vertraglich geregelt noch im Verantwortungsbereich des Alteigentümers. Dieser hat gemeinsam mit einem externen Berater diverse Formate zur Kommunikation mit der Nachbarschaft entwickelt und eingesetzt (u. a. Informationsschreiben, Nachbarschaftsgespräche, regelmäßige Sprechstunden vor Ort). Dadurch konnten Konflikte rund um den Abriss auf ein Minimum reduziert werden.

Schwierigkeiten in der Umsetzung des Bauvorhabens haben sich im Anschluss an den Bebauungsplanbeschluss aus mehreren Gründen ergeben. Zum einen wurde aus der Nachbarschaft im Sommer 2014 ein Normenkontrollantrag gegen den Bebauungsplan gestellt. Dabei wurden inhaltliche Fehler (z. B. hinsichtlich der Lärm- und Verkehrsbelastung der Umgebung, der Kapazität der Kanalisation, der Auswirkungen auf das Kleinklima) und Verfahrensfehler geltend gemacht. Auch wenn der Vorhabenträger bereits intern eine

¹⁸ Aus der Nachbarschaft hatte sich u. a. eine Bürgerinitiative mit rund 20 aktiven Mitgliedern gebildet.

Ansichten des Grundstücks und der Umgebungsbebauung an der Deutschherrenstraße



Fotos: Quaestio



erste juristische Bewertung der Klageaussichten eingeholt hatte und anschließend die Planungen aktiv weiter verfolgte, ergaben sich dadurch neben zusätzlichem Aufwand auch zeitliche Verzögerungen. Das Gericht entschied schließlich im Februar 2016, dass keine inhaltlichen oder formalen Fehler vorliegen. Eine zwischenzeitlich aus der Nachbarschaft eingereichte Klage gegen die erteilte Baugenehmigung wurde daraufhin von den Klägern zurückgezogen. Weitere Verzögerungen entstanden durch die nicht unmittelbar erfolgte Überführung des Siegerentwurfs aus dem städ-

tebaulichen Wettbewerb in eine konkrete Bauplanung, durch lange Reaktionszeiten des zuständigen Versorgers sowie durch die Suche nach und die Abstimmung mit einem Bauunternehmen.

Der Baubeginn erfolgte schließlich Ende 2016, rund zweieinhalb Jahre nach Beschluss des Bebauungsplans. Es werden nun acht bis zu fünfgeschossige Gebäude realisiert, die um zwei Wohnhöfe gruppiert sind. Die Fertigstellung ist für Ende 2019 geplant.

Planungen zum Bauvorhaben „Siebengebirgsterrassen“

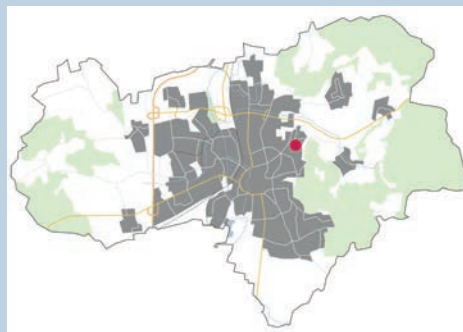


Quelle: Bundesstadt Bonn (http://stadtplan.bonn.de/mapbender/daten/images/Bebauungsplaene/plan_internet/8215-44.pdf, letzter Abruf: 28.07.2017)

4.7 Göttingen – „Lebensquartier am Nonnenstieg“

Lage im Stadtgebiet	im weiteren Stadtgebiet
Flächencharakteristik	Ehem. wissenschaftliches Institut
Typ	Neubau (vormals keine Wohnnutzung)
Wohneinheiten	ca. 200
Wohnungs- und Bauformenmix	Geschosswohnungsbau
Voreigentümer	öffentliche Hand
Investor/Vorhabenträger	EBR Projektentwicklung GmbH Privater Projektentwickler
Zeitraum (aktueller Stand)	seit 2012 (im Planungs-/Genehmigungsverfahren)
Planungsrechtliche Situation und Instrumente	Neuaufstellung B-Plan, städtebaulicher Vertrag

Lage des Bauvorhabens „Lebensquartier am Nonnenstieg“



Darstellung: Quaestio; Kartengrundlage: openstreetmap.org



Hintergrund der wohnbaulichen Entwicklung

Das rund 1,5 Kilometer nordöstlich der Innenstadt gelegene ca. 32.000 m² große Gelände am Nonnenstieg wurde vormals durch die IWF Wissen und Medien gGmbH genutzt (bis 2001: Institut für den Wissenschaftlichen Film). Ein ca. 22.000 m² großes Teilstück ist mit entsprechenden Verwaltungs-, Labor- und Werkstattgebäuden bebaut. Die Außenflächen sind durch Baumbestände begrünt. Rund ein Drittel des Grundstücks wird seit Mitte des 20. Jahrhunderts von einem Kleingartenverein genutzt. Für Großteile des Areals (Ausnahme: Kleingartenanlage) liegt kein rechtsgültiger Bebauungsplan vor. Die umgebende Bebauung besteht vor allem aus Einfamilienhäusern (freistehend, Reihen- und Doppelhäuser) und kleineren Mehrfamilienhäusern der Nachkriegszeit. Im Süden verläuft ein Grünzug mit Fußweg.

Mitte der 2000er Jahre wurde bekannt, dass die IWF Wissen und Medien gGmbH den Betrieb und damit auch den Standort aufgeben wird. Nachdem die IWF im Jahr 2010 geschlossen wurde, hat der Liquidator 2011 mit der Vermarktung des Grundstücks begonnen. Versuche (u. a. auch der Stadt Göttingen), Folgenutzungen für die erst wenige Jahre zuvor sanierten Bestandsgebäude zu finden, sind gescheitert. Der heutige Eigentü-

mer hat für das Gelände 2012 mit dem Ziel einer wohnbaulichen Entwicklung einen Optionsvertrag abgeschlossen.

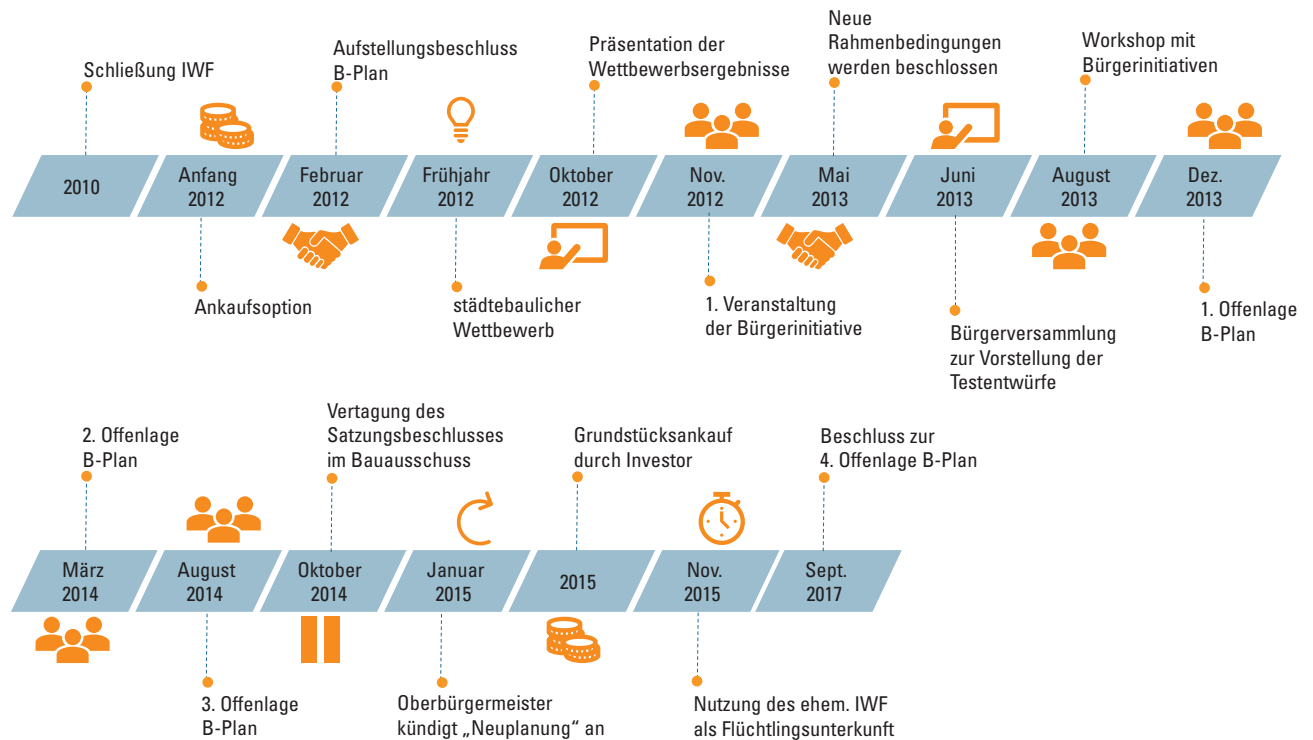
Der Planungs- und Realisierungsprozess

Parallel zu den Kaufverhandlungen wurden vom Projektentwickler sechs Bebauungsvarianten erarbeitet und in einem ersten Gespräch dem Stadtbaurat vorgestellt. Eine wohnbauliche Entwicklung, insbesondere in verdichteter Form durch Geschosswohnungsbau, wurde zu diesem Zeitpunkt angesichts einer steigenden Wohnraumnachfrage in Göttingen grundsätzlich begrüßt.¹⁹ Um ein städtebaulich qualitätsvolles Quartier zu entwickeln, hat man sich städtischerseits für einen städtebaulichen Wettbewerb ausgesprochen, der vom Projektentwickler durchzuführen sei. Die Stadt hat anschließend die Rahmenbedingungen hierfür definiert.²⁰ Im Februar 2012 wurde der Aufstellungsbeschluss zum Bebauungsplan getroffen. Hierzu wurde eine frühzeitige Bürgerbeteiligung

¹⁹ Auch das Leitbild 2020 der Stadt Göttingen strebt in innerstädtischen und innenstadtnahen Bereichen eine Entwicklung in verdichteter Bauweise an (vgl. Stadt Göttingen 2012).

²⁰ GFZ 1,2; Höhe: viergeschossig mit Ausnahmen bis sechsgeschossig

Abbildung 12:
Zeitverlauf der Planungen des Bauvorhabens „Lebensquartier am Nonnenstieg“



Quelle: Quaestio

anberaumt, die aber nur wenige Bürgerinnen und Bürger erreichte. Im Nachhinein hätten sich die Anwohnerinnen und Anwohner eine aktivere Kommunikation zur Beteiligungsmöglichkeit gewünscht, um Anregungen in das Verfahren einbringen zu können. Zum Schutz der Kleingärten, deren Flächen nach bestehendem Planungsrecht teils zur Erweiterung des IWF vorgesehen waren, wurde im Dezember 2012 eine Veränderungssperre erlassen. Damit waren diese Flächen von den darauffolgenden Planungen ausgenommen.

Im Frühjahr 2012 fand der städtebauliche Wettbewerb statt. Die Jury bestand u. a. aus Politikern aller Hauptfraktionen, Mitarbeitern der Stadtverwaltung und Mitgliedern des Städtebaubeirats. Die Entscheidung für den Siegerentwurf, der eine kleinteilige Bebauung mit zehn Einzelgebäuden mit vier bis fünf Vollgeschossen plus Staffelgeschoss vorsah, fiel einstimmig aus. Im Herbst 2012 stellten die Stadt und der Projektentwickler den Siegerentwurf der Öffentlichkeit auf einer gemeinsamen Veranstaltung vor. An der Veranstaltung nahmen rund 200 Bürgerinnen und Bürger, die überwiegend im direkten Umfeld des Vorhabens wohnten, teil. An den Planungen übten sie starke Kritik. Unter anderem wurde die Höhe und Dichte der Bebauung, die eingesetzte Architektursprache, der Umgang mit den Baumbeständen sowie die entstehende Verkehrsbelastung kritisiert. Zusätzlich wurde aber auch gegen die Beein-

trächtigungen, die eine Baustelle mit sich bringt, protestiert. Die Veranstaltung wurde schließlich abgebrochen. Die Wettbewerbsergebnisse konnten anschließend noch eine Woche lang von den Bürgerinnen und Bürgern eingesehen werden.

Im Anschluss an die Präsentationsveranstaltung haben sich mehrere Anwohnerinnen und Anwohner sowie im weiteren Stadtgebiet lebende Bürgerinnen und Bürger zu einer Bürgerinitiative zusammengeschlossen. Sie organisierten eine weitere Veranstaltung, an der rund 100 interessierte Personen teilnahmen. Anfang 2013 hat sich die Bürgerinitiative aufgespalten, sodass von nun an zwei Bürgerinitiativen aktiv in die Planungen involviert waren. Beide setzen sich für eine weniger dichte Bebauung und einen umfassenden Erhalt der Grünstrukturen ein. Während die eine Initiative eine Bebauung mit Einfamilienhäusern präferiert, möchte die andere Initiative die überbaubare Fläche auf die Grundfläche der Bestandsgebäude begrenzen, eine ihrer Ansicht nach ästhetischere Architektur realisiert sehen oder bestenfalls eine Umnutzung der Bestandsgebäude erwirken. Die Bürgerinnen und Bürger fordern auch eine umfassendere Einbindung in die Planungen und die Entscheidungsfindung. Die Bürgerinitiativen haben sich bislang auf unterschiedliche Weise in den Planungsprozess eingebracht. Es wurden Gespräche mit den Akteuren aus der Verwaltung und der Politik sowie dem Investor geführt, Vor-Ort-Begehungen organisiert, an den

Sitzungen des Bauausschusses oder des Rates teilgenommen, Gutachten und Planungen überprüft, alternative Expertisen in Auftrag gegeben, eigene Entwürfe einer möglichen Bebauung erarbeitet, Einreichungen zum Bebauungsplan verfasst und Bürgerinnen und Bürger aktiv auf die Möglichkeit der Stellungnahme zum Bebauungsplan hingewiesen. Eine Unterschriftensammlung für einen Einwohnerantrag hat 2.800 Unterzeichner gefunden, wurde allerdings aufgrund des fortschreitenden Bebauungsplanverfahrens eingestellt.

Einige Monate nach der Präsentation der Wettbewerbsergebnisse haben Stadtverwaltung und Politik nach Absprache mit dem Investor die geplante Dichte der Bebauung als Reaktion auf die intensiven Bürgerproteste reduziert. Im Mai 2013 hat der Bauausschuss in seiner öffentlichen Sitzung die entsprechenden neuen Rahmenbedingungen²¹ für eine mögliche Bebauung des Grundstücks und die Erarbeitung von neuen – kommunal beauftragten – Testentwürfen beschlossen.

Im Juni 2013 wurden auf einer öffentlichen Veranstaltung die von einem Planungsbüro erarbeiteten Testentwürfe sowie Entwürfe von Bürgerinnen und Bürgern präsentiert und kontrovers diskutiert. Im August 2013 setzte die Stadt einen extern moderierten Workshop mit Vertretern der Stadtverwaltung, des Projektentwicklers, der Planungsbüros, einzelner Ratsfraktionen und Mitgliedern beider Bür-

gerinitiativen an. Auch dort konnte, obwohl bereits Anregungen der Bürgerinitiativen in die Planungen aufgenommen wurden (bspw. hinsichtlich der Gebäudestellungen und damit verbundenen Blickbeziehungen) kein Konsens erzielt werden. Dies betraf insbesondere die Bebauungsdichte und den Erhalt der Grünstrukturen auf dem Gelände. Auch außerhalb von öffentlichen Sitzungen und Veranstaltungen gab es im Verfahrensverlauf immer wieder bilaterale Gespräche zwischen der Stadt und dem Projektentwickler, dem Projektentwickler und den Bürgerinnen und Bürgern sowie zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und der Politik und Verwaltung.

Im November 2013 wurde der Auslegungsbeschluss gefasst. Abweichend von den vorab erarbeiteten Rahmenbedingungen ließen die Planungen nun in Teilflächen eine Höhe von fünf Vollgeschossen bei einer GFZ von 0,95 zu. Im Dezember 2013 schlossen Stadt und Projektentwickler einen städtebaulichen Vertrag. Zwischen Dezember 2013 und August 2014 kam es zu insgesamt drei öffentlichen Auslegungen des Bebauungsplans. Dies wurde nötig, da bei den beiden ersten Auslegungen jeweils formelle Schwierigkeiten aufgetreten sind und man sicher gehen wollte, dass die Auslegung rechtssichere Ergebnisse liefert. Im Rahmen der öffentlichen Auslegungen sind Einreichungen von ca. 100 Bürgerinnen und Bürgern zu rund 220 Themen erfolgt. Die Einreichungen haben sich in unterschiedlichem Maße konstruktiv mit dem Vorhaben auseinandergesetzt. Zu einem Satzungsbeschluss des Bebauungsplans kam es im Anschluss jedoch nicht. Der im Sommer 2014 neu gewählte Oberbürgermeister hat schließlich

21 U. a. GFZ 0,95 abgeleitet aus der umgebenden Bebauung (Spannweite im Geschosswohnungsbau dort 0,8–1,2), max. 4 Vollgeschosse + Dachgeschoss

Eindrücke des Geländes am Nonnenstiege



Fotos: Quaestio



Visualisierung des Bauvorhabens „Lebensquartier am Nonnenstiege“



Quelle: EBR Projektentwicklung GmbH, Architekten: Dietrich Untertrifaller Architekten (Wien) (<http://www.ebr-immobilien.com/ebr-mainmenu/projekte/aktuelle.html>, letzter Abruf: 21.02.2017)

in seiner Neujahrsansprache 2015 verkündet, dass „die Zeit der reinen Investorenplanung [...] vorbei [sei]“ und man die Planungen für das Gelände noch einmal überdenken werde. Eine wohnbauliche Nutzung ist dabei indes nicht in Frage gestellt worden.

Ein im Jahr 2015 von einer Bürgerinitiative initiiertes Bürgerbegehren zum Schutz des nach ihrer Auffassung als Wald einzustufenden Grünbewuchses auf dem Gelände scheiterte. Im selben Jahr wurden die Bestandsgebäude auf Kosten des Projektentwicklers zu Unterkünften für Geflüchtete umgebaut und die Planungen zur wohnbaulichen Nutzung ruhten. Zur Unterbringung von geflüchteten Menschen besteht ein Mietvertrag mit der Stadt bis Mitte 2018. Da eine anschließende Nutzung als Flüchtlingsunterkunft absehbar nicht mehr notwendig ist, wurden die Planungen zur

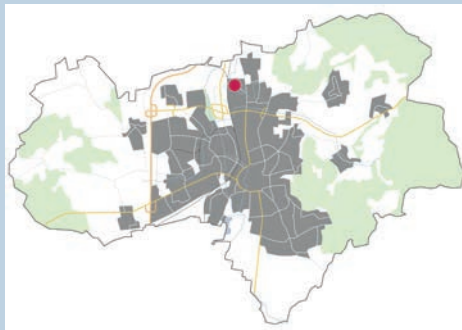
wohnbaulichen Nachnutzung wieder aufgenommen. Im September 2017 wurde deshalb eine vierte öffentliche Auslegung beschlossen. Der zugrunde liegende Bebauungsplan wurde hierfür überarbeitet. Unter anderem werden nun zwei Carsharing-Stellplätze auf dem Gelände untergebracht und die Geschosshöhen vereinheitlicht (was teilweise mit höheren Traufhöhen einhergeht). Vom Investor müssen nun allerdings auch 15 % der Wohnungen öffentlich gefördert²² und 15 % preisgedämpft (7 €/m² Kaltmiete) realisiert werden. Hierfür wurde der städtebauliche Vertrag entsprechend angepasst.

²² Eine stadtweit gültige Quote für den Anteil von gefördertem Wohnraum bei Neubauvorhaben existiert in Göttingen derzeit nicht.

4.8 Göttingen – „Wohnen am Klosterpark“

Lage im Stadtgebiet	im weiteren Stadtgebiet
Flächencharakteristik	Gewerbebrache
Typ	Neubau (vormals keine Wohnnutzung)
Wohneinheiten	367
Wohnungs- und Bauformenmix	Einfamilienhäuser (v. a. DHH, RH), Geschosswohnungsbau (Eigentum, Miete, teilw. öffentl. gefördert, Seniorenwohnen), Gewerbe
Voreigentümer	privat
Investor/Vorhabenträger	Hoko Verwaltungs GmbH <i>Privates Wohnungsunternehmen</i>
Zeitraum (aktueller Stand)	seit 2007 (im Planungs-/Genehmigungsverfahren)
Planungsrechtliche Situation und Instrumente	Neuaufstellung B-Plan, städtebaulicher Vertrag

Lage des Bauvorhabens „Wohnen am Klosterpark“



Darstellung: Quaeastio; Kartengrundlage: openstreetmap.org



Hintergrund der wohnbaulichen Entwicklung

Auf dem Gelände war seit über 100 Jahren eine Verpackungsfabrik angesiedelt. In den 1990er Jahren wurde diese von einem internationalen Verpackungshersteller übernommen, der den Standort schließlich im Jahr 2005 aufgegeben hat. Im Anschluss standen die auf dem Gelände befindlichen Hallen leer. Vermutlich v. a. aufgrund der unklaren Altlastensituation und damit der schwer kalkulierbaren Abrisskosten verlief die Suche nach einem Käufer für die Flächen längere Zeit erfolglos. Im Jahr 2007 erwarb schließlich der heutige Investor das Areal. Er hatte bereits Erfahrung mit Sanierung, Abriss und Entsorgung an industriell geprägten Standorten und konnte die Altlastenproblematik deshalb fachlich abschätzen. Dies erleichterte die Ankaufentscheidung.

Der Planungs- und Realisierungsprozess

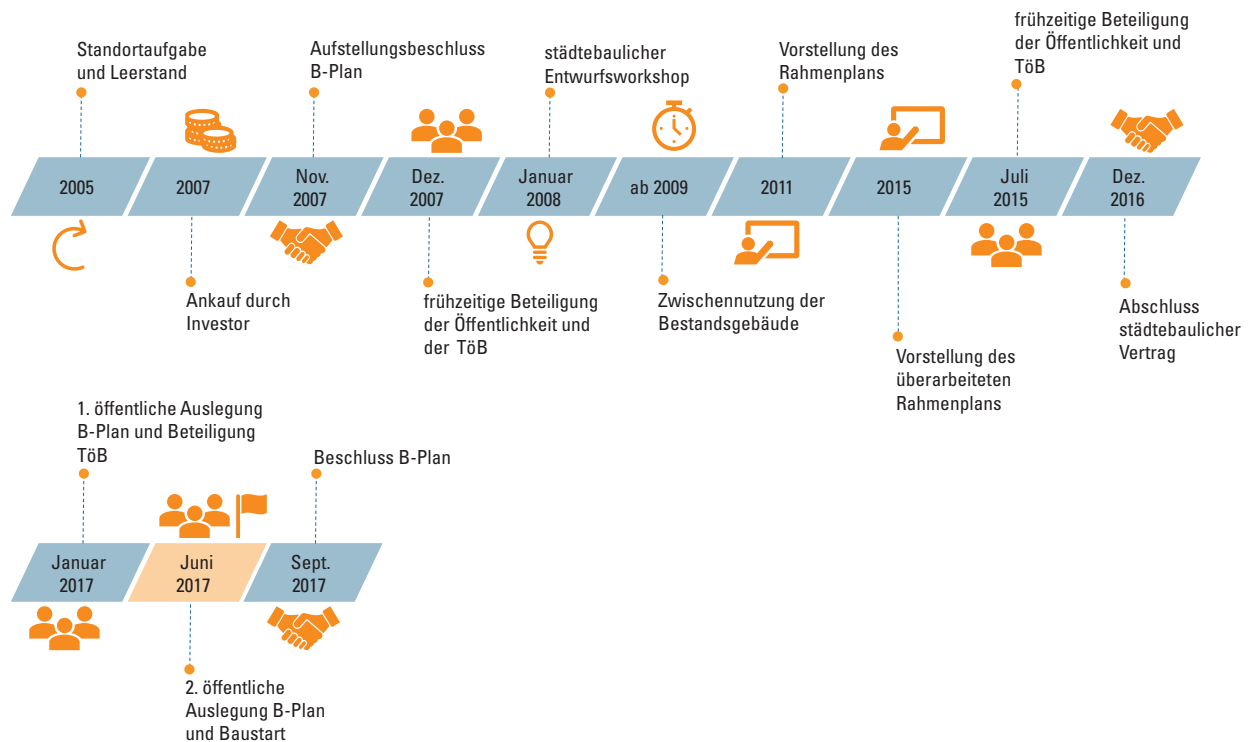
Im Anschluss an den Kauf ist der Investor auf die Stadt zugegangen und hat sich mit dieser über die Entwicklungsziele für das Gebiet abgestimmt. Da es sich um einen aufgrund der Lage und der Vornutzung tendenziell schwierigen Standort handelt, wurde zunächst ein offener Prozess zur Ideenentwicklung angestoßen. Nach dem Aufstellungsbeschluss des Bebauungsplanes fand im Januar 2008 ein städtebaulicher Entwurfsworkshop mit

drei Teams aus Stadtplanern, Architekten und Landschaftsarchitekten sowie Studierenden der Universität Kassel statt. Anschließend wurden die Ergebnisse des Workshops öffentlich ausgestellt und dem Bauausschuss präsentiert.

Fachplanerische Schwierigkeiten ergaben sich bei der Ideenentwicklung und im weiteren Prozess vor allem aus zwei Gründen: Zum einen gehen von den westlich der Fläche verlaufenden Bahngleisen Lärmbelastungen aus. Zum anderen sollten die in unmittelbarer Nachbarschaft bestehenden Gewerbebetriebe durch eine heranrückende Wohnbebauung nicht in ihrer Entwicklung eingeschränkt werden. Ein vom Investor beauftragtes Planungsbüro überführte die Ergebnisse des Workshops schließlich in Abstimmung mit der Stadt in einen Rahmenplan. Dieser sollte als Grundlage für einen Bebauungsplan dienen. Parallel wurden Gutachten zu den am Standort besonders relevanten Themenfeldern Lärm, Altlasten und Umwelt in Auftrag gegeben.

Der Investor etablierte nach dem Ankauf der Flächen Zwischennutzungen auf dem Areal. Seit 2009 waren alle auf dem Gelände bestehenden Hallen an unterschiedliche Firmen vermietet, sodass sich für den Investor kein expliziter Zeitdruck zur Entwicklung des Geländes ergab. Bis 2011 gab es zwar

Abbildung 13:
Zeitverlauf der Planungen des Bauvorhabens „Wohnen am Klosterpark“



Quelle: Quaestio

diverse Abstimmungsgespräche mit der Stadt, die Planungen wurden jedoch nicht aktiv vorangetrieben. Zögerliche Reaktionszeiten des Investors führten auf Seiten der Stadt teilweise dazu, dass das Vorhaben nicht mehr prioritär behandelt wurde.

Im Jahr 2011 wurde die entwickelte Rahmenplanung schließlich dem Ortsbeirat des Stadtteils Weende und dem Bauausschuss vorgestellt, der diese befürwortete. Zu diesem Zeitpunkt sahen die Planungen sowohl Einfamilienhausbau im Zentrum des Gebiets, als auch Geschosswohnungsbau entlang der umgebenden Straßen und an den Grenzen zur gewerblichen Nutzung vor. Im Süden war eine gemischte Baufläche als Übergangsbereich zwischen Wohn- und Gewerbenutzung angedacht. Insbesondere letztere Festsetzung war Gegenstand intensiver Diskussionen, da der Investor diese Flächen als wenig marktgängig einschätzte. Anschließend wurde der Rahmenplan anhand vertiefender Untersuchungen und Gutachten weiter ausgearbeitet und im Sommer 2015 erneut dem Bauausschuss vorgelegt. Wesentliche Änderungen gegenüber der Rahmenplanung von 2011 betrafen die Stellung der Gebäude, um eine bessere Abschirmung des Bahnlärmes zu ermöglichen, eine Reduzierung der Wohnnutzung im Süden angrenzend an die bestehenden gewerblichen Nutzungen, einen Anteil von 30 % gefördertem Wohnraum

im Geschosswohnungsbau²³ sowie Planungen zu einem Quartiersplatz.

Im Sommer und Herbst 2015 fand die frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit und der Träger öffentlicher Belange statt, bei der keine maßgeblichen Einwendungen gemacht wurden. Parallel beauftragte der Investor in Abstimmung mit der Stadt mehrere Architekturbüros mit der Erarbeitung von Entwürfen für einzelne Haustypen. Im städtebaulichen Vertrag wurde anschließend festgeschrieben, in welchen Teilbereichen welche Gestaltungen zum Tragen kommen können und welche Architekturbüros jeweils mit der Planung beauftragt werden sollen. Der Stadt war es an dieser Stelle wichtig, eine einheitliche und qualitätvolle Gestaltung der Gebäude zu sichern.

Ende 2016 kam es für den Investor unerwartet zu politischen Diskussionen über den Anteil geförderten Wohnraums, der bereits vereinbart worden war. Explizit wurde ein höherer Anteil an gefördertem Wohnraum²⁴ bzw. eine langjährige

²³ In Göttingen bestand zu diesem Zeitpunkt keine stadtweit gültige Quotenregelung für geförderten Wohnungsbau.

²⁴ Vereinbart waren 30 % des Geschosswohnungsbaus als geförderter Wohnraum. Politisch gefordert wurden u. a. 30 % geförderter Wohnraum gemessen am Gesamtwohnraum, was faktisch dazu geführt hätte, dass der gesamte Geschosswohnungsbau gefördert errichtet worden wäre.

Eindrücke der vorherigen gewerblichen Nutzung auf dem Grundstück



Fotos: Quaestio

Festsetzung von Mietobergrenzen gefordert. Begründet wurde dies damit, dass das Grundstück sehr günstig erworben worden sei. Schließlich wurden die Planungen noch einmal überarbeitet. Das Gebiet kann nun an einer Stelle noch einmal dichter bebaut werden, sodass mehr Geschosswohnungsbau entsteht und damit (bei gleichbleibendem Anteil) auch mehr geförderter Wohnraum. Letztendlich kommen sowohl verdichtete Wohnformen im Geschosswohnungsbau (voraussichtlich 109 Miet- und 57 Eigentumswohnungen, 90 Servicewohnungen) als auch unterschiedliche Einfamilienhausformen (voraussichtlich 111 v. a. Reihen- und Doppelhäuser) zum Tragen.

Ende 2016 schlossen Stadt und Investor nach intensiven Verhandlungen einen städtebaulichen Vertrag. Dieser regelt u. a. die Kostenübernahme für errichtete Infrastrukturen inkl. Unterhaltungsablässe²⁵, einen Anteil von 30 % geförder-

tem Wohnungsbau im Geschosswohnungsbau, mögliche Haustypen bzw. deren architektonische Ausgestaltung, energetische Standards und eine zentrale Wärmeversorgung für das Gebiet. Im Anschluss wurde der Bebauungsplan öffentlich ausgelegt. Einwendungen von Anwohnerinnen und Anwohnern sind dabei nicht eingegangen. Die Abfallwirtschaft bemängelte jedoch, dass in einer Stichstraße ein Wenden des Müllfahrzeuges nicht ohne Befahrung privater Flächen möglich sei. Daraufhin wurde der Wendehammer noch einmal vergrößert und im April 2017 eine erneute Auslegung beschlossen. Baustart im ersten Bauabschnitt war bereits im Juni 2017. Im September 2017 wurde der Bebauungsplan endgültig beschlossen.

25 = pauschalierter Beitrag zur Erhaltung der Infrastruktur

Visualisierung der Planungen des Bauvorhabens „Wohnen am Klosterpark“

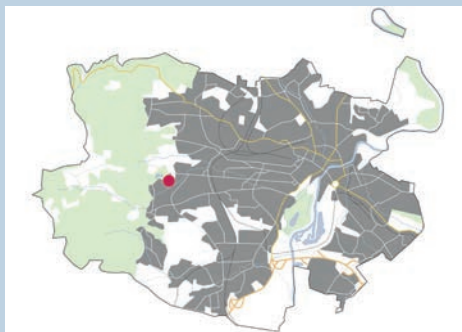


Quelle: HoKo Verwaltungs GmbH (<http://www.am-klosterpark.de/projekt/3d-ansicht/>, letzter Abruf: 06.07.2017)

4.9 Kassel – „Wohnen am Mulang“

Lage im Stadtgebiet	im weiteren Stadtgebiet
Flächencharakteristik	Ehem. Krankenhaus
Typ	Neubau (vormals keine Wohnnutzung)
Wohneinheiten	39
Wohnungs- und Bauformenmix	Geschosswohnungsbau (Eigentum)
Voreigentümer	Deutscher Gemeinschafts-Diakonieverband
Investor/Vorhabenträger	Kanada Bau AG Privater Projektentwickler
Zeitraum (aktueller Stand)	seit 2014 (Rechtskraft B- Plan/Genehmigung liegt vor)
Planungsrechtliche Situation und Instrumente	Neuaufstellung vorhabenbezogener B-Plan im beschleunigten Verfahren (§ 13a BauGB), städtebaulicher Vertrag

Lage des Bauvorhabens „Wohnen am Mulang“



Darstellung: Quaeatio; Kartengrundlage: openstreetmap.org

Hintergrund der wohnbaulichen Entwicklung

Im Westen der Stadt Kassel befindet sich die sogenannte „Villenkolonie Mulang“. Als Gesamtanlage mit etlichen Einzeldenkmälern steht sie unter Denkmalschutz. Sie liegt inmitten der Pufferzone des UNESCO-Weltkulturerbes „Bergpark Wilhelmshöhe“, was mit besonderen Anforderungen an neue Bauvorhaben einhergeht. Auch das im Rahmen dieser Fallstudie betrachtete Gelände befindet sich in der Villenkolonie. Das Grundstück wurde lange Zeit als Krankenhausstandort genutzt und war entsprechend dicht und zweckmäßig mit bis zu sechsgeschossigen Gebäuden bebaut (Versiegelungsgrad 85 %). Ein bestehender einfacher Bebauungsplan hätte eine weitere Verdichtung auf dem Gelände im Zusammenhang mit einer verbleibenden Krankenhausnutzung zugelassen. Im Kontext der umgebenden, teilweise herrschaftlich wirkenden Einfamilienhausbebauung erschien das Krankenhaus jedoch aus stadtgestalterischer Perspektive als Fremdkörper.

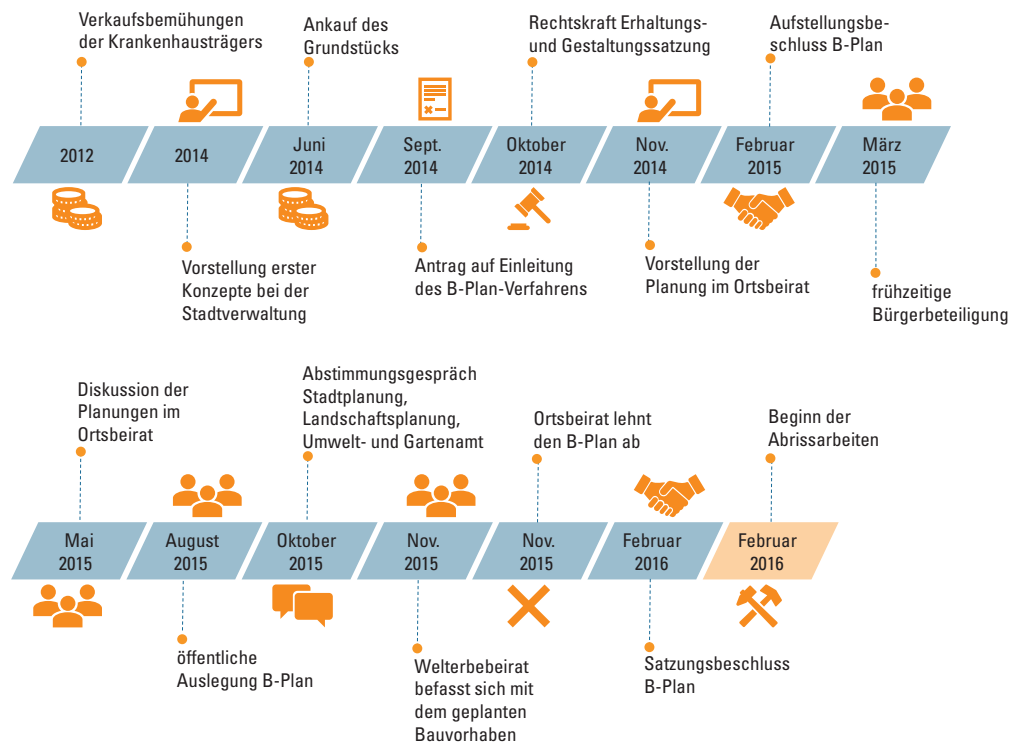
In den 2000er Jahren gab es Überlegungen des Klinikträgers, den Standort aufzugeben. Dabei wurde auch eine Nachnutzung durch einen anderen Krankenhaussträger angedacht. Im Jahr 2012 erfuhr der spätere Investor von den Verkaufsabsichten des Diakonieverbandes. Da zu diesem

Zeitpunkt auch ein Wohlfahrtsverband Interesse am Ankauf zeigte, kam der spätere Investor jedoch nicht zum Zug. Zeitgleich hatten diverse weitere potenzielle Käufer bereits Kontakt zur Stadt aufgenommen und Verwertungsvorschläge unterbreitet. Diese reichten von einer weiteren Krankenhausnutzung über eine Umnutzung der Bestandsgebäude zu Wohnraum bis hin zum Abriss und Neubau von Wohngebäuden. In der Stadtverwaltung war man der Ansicht, dass eine wohnbauliche Entwicklung des Geländes anzustreben sei.

Der Planungs- und Realisierungsprozess

Im Jahr 2014 wurde das Grundstück dem heutigen Investor, der Kanada Bau AG als privatem Projektentwickler, erneut zum Verkauf angeboten. Gemeinsam mit einem Architekten erarbeitete der Investor einen Bebauungsvorschlag, der im Juni 2014 bei der Stadtverwaltung als Diskussionsgrundlage einging. Er sah einen Abriss der Krankenhausgebäude und eine Bebauung mit fünf freistehenden Mehrfamilienhäusern („Stadtvillen“) mit drei bzw. vier Geschossen (plus Staffelgeschoss) sowie einen Erhalt und eine wohnbauliche Umnutzung der bestehenden historischen Villa vor. Insgesamt sollten so bis zu 46 Eigentums-

Abbildung 14:
Zeitverlauf der Planungen des Bauvorhabens „Wohnen am Mulang“



Quelle: Quaestio

wohnungen entstehen. Die Stadtverwaltung begleitete die Planungen im Grundsatz positiv. Dies lag zum einen darin begründet, dass eine weitere Krankenhausnutzung oder eine Umnutzung der Bestandsgebäude nicht den städtebaulichen Zielsetzungen entsprachen. Zum anderen hatte sich der Investor im Zuge der Planungen bereits mit einer Einpassung der Neubauten in die umgebende Bebauung auseinandergesetzt, indem er mögliche Bautypologien und Dichten aus der Nachbarschaft abgeleitet hatte.

Zeitgleich zum Vermarktungsprozess des Grundstücks hat die Stadt Kassel eine Erhaltungs- und Gestaltungssatzung für das Gebiet der Villenkolonie erarbeitet, um eine Veränderung des Gebietscharakters u. a. durch verdichtete Neubebauung zu verhindern. Bis zum Start eines möglichen Bebauungsplanverfahrens für das Grundstück wäre die Satzung rechtskräftig gewesen. Da absehbar war, dass die Planungen zur wohnbaulichen Nutzung des Grundstücks der geplanten Erhaltungs- und Gestaltungssatzung in einigen Punkten entgegenstanden, wurde eine dezernatsinterne Prüfung des Bebauungskonzeptes durchgeführt.

In dieser beurteilten die relevanten Fachdisziplinen das Vorhaben und formulierten Leitlinien für Planungen auf dem Grundstück. Anschließend wurden die Planungen des Investors in mehre-

ren Gesprächen gemeinsam mit den zuständigen Fachstellen und dem Baudezernenten konkretisiert. Im Ergebnis sahen die Planungen eine etwas reduzierte bebaubare Fläche vor. Auch die Gebäudestellung im Gelände wurde leicht angepasst, um die absolute Höhe über dem Straßenniveau zu verringern. Insgesamt wurden die anfänglichen Planungen damit nur geringfügig verändert.

Im Juni 2014 erwarb der Investor das Grundstück zu einem vorab vom Verkäufer festgesetzten Preis. Innerhalb eines halben Jahres ab Verkauf wurden die Gebäude leergezogen.

Im Herbst 2014 wurde schließlich die Erhaltungs- und Gestaltungssatzung für das Viertel rechtskräftig. Anschließend wurden die mit der Stadtplanung abgestimmten Planungen im Ortsbeirat vorgestellt. Ergänzend wurden in einem erläuternden Gespräch Verständnisfragen mit Vertretern des Ortsbeirates erörtert. Grundsätzlich stimmte der Ortsbeirat den Planungen zur wohnbaulichen Nutzung zu diesem Zeitpunkt zu.

Anfang 2015 erfolgte der Aufstellungsbeschluss für den vorhabenbezogenen Bebauungsplan. Nach einer erneuten Präsentation und Diskussion der Planungen im Ortsbeirat wurde der Bebauungsplanentwurf im August und September öffentlich ausgelegt.

Eindrücke des Geländes und Visualisierung des Bauvorhabens „Wohnen am Mulang“



Fotos: Quaestio; Visualisierung: Ohlmeier Architekten, Kassel

Im Verlauf des Planungsverfahrens wurde von verschiedenen Stellen insbesondere bemängelt, dass das Bauvorhaben nicht mit der aufgestellten Erhaltungs- und Gestaltungssatzung vereinbar sei. Eine Einhaltung der Erhaltungs- und Gestaltungssatzung hätte insbesondere eine geringere Ausnutzung des Grundstücks und eine Anpassung der Gebäudegestalt bedeutet (z. B. geneigte Dächer gemäß der prägenden Nachbarbebauung statt der geplanten begrünten Flachdächer). Neben den zuständigen Fachämtern in der Verwaltung haben während der Offenlage zwei Bürger die Einhaltung der Erhaltungs- und Gestaltungssatzung eingefordert. Auch der Verein „Bürger für das Welterbe“ hat sich aus Sorge um die Einhaltung von Zusagen gegenüber der UNESCO im Lauf des Verfahrens deutlich gegen die geplante Bebauung ausgesprochen. Das Landesamt für Denkmalpflege sah das Weltkulturerbe, ebenso wie der Welterbebeirat, durch das Vorhaben jedoch nicht gefährdet.

Von Seiten der Landschaftsplanung und des Umweltamtes bestanden ebenfalls Bedenken gegenüber dem Bauvorhaben. Diese bezogen sich auf die bauliche Dichte und die Freiflächenplanung. Die Bedenken konnten in einem gemeinsamen Abstimmungsgespräch mit dem Investor geklärt werden. Mit dem Ziel, eine mögliche weitere

Krankenhausnutzung mit einer nach dem gültigen Bebauungsplan höheren baulichen Dichte zu verhindern, hat die Stadt schließlich ein Abweichen von der Gestaltungs- und Erhaltungssatzung ermöglicht. Aus Sicht der Stadt kann die wohnbauliche Entwicklung – auch in der vorgesehenen Art und Weise – in diesem Sinne einen „Beitrag zur Stadtreparatur auf dem ehemaligen Krankenhausgelände“ leisten.²⁶

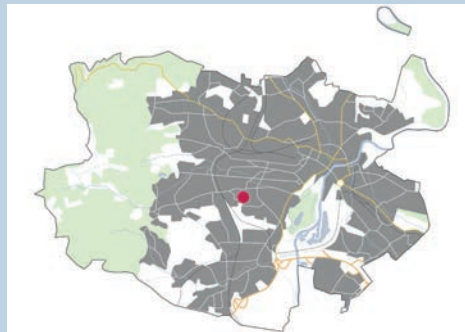
Der Ortsbeirat lehnte den Bebauungsplan abschließend ab, da er „den wesentlichen Bedingungen zum Bauen in der denkmalgeschützten Gesamtanlage Villenkolonie Mulang, der Erhaltungs- und Gestaltungssatzung Villenkolonie Mulang, den städtebaulichen Richtlinien, niedergelegt im zugehörigen Ratgeber für das Bauen in Mulang, nicht entspricht“ (Niederschrift des OBR vom 16.12.2015). Die weiteren Gremien stimmten den Planungen hingegen zu, sodass der Bebauungsplan Anfang 2016 Rechtskraft erhielt. Die Baugenehmigung wurde schließlich im Frühjahr 2016 erteilt, der Erstbezug der Wohnungen ist für Ende 2018 geplant.

²⁶ vgl. Beschluss zur Magistratsvorlage Nr. 101.17.1548 (Aufstellung B-Plan) vom 23.02.2015

4.10 Kassel – „Sternberg Carrée“

Lage im Stadtgebiet	Innenstadt
Flächencharakteristik	Brachfläche der Feuerweherschule
Typ	Neubau (vormals keine Wohnnutzung)
Wohneinheiten	80
Wohnungs- und Bauformenmix	Einfamilienhäuser (RH, DHH) u. Geschosswohnungsbau (Eigentum)
Voreigentümer	öffentliche Hand
Investor/Vorhabenträger	GWH Wohnungsgesellschaft mbH <i>Privates Wohnungsunternehmen</i>
Zeitraum (aktueller Stand)	seit 2000 (im Bau)
Planungsrechtliche Situation und Instrumente	Neuaufstellung B-Plan im beschleunigten Verfahren (§13 a BauGB), städtebaulicher Vertrag

Lage des Bauvorhabens „Sternberg Carrée“



Darstellung: Quaaestio; Kartengrundlage: openstreetmap.org



Hintergrund der wohnbaulichen Entwicklung

Das betreffende Grundstück befindet sich in Zentrumsnähe im Südwesten des Kasseler Stadtgebietes (ca. 2,5 km Luftlinie zum Königsplatz). An zwei Seiten ist es von einem Friedhof umgeben. Im Süden und Osten grenzen eine aufgelockerte Einfamilienhausbebauung und Mehrfamilienhäuser in Zeilenbauweise an. Das Gelände wurde vormals als Übungsgelände von der Landesfeuerweherschule genutzt. Seit der Nutzungsaufgabe durch diese im Jahr 1985 lag das Gelände brach. Ein darauf befindliches Doppelhaus sowie diverse Hallen und Baracken standen seitdem leer. Ein Grundstücksteil wurde weiterhin von der dort ansässigen Verwaltungsfachhochschule genutzt. Das Land Hessen entschied sich schließlich, den brachliegenden Grundstücksteil zu veräußern.

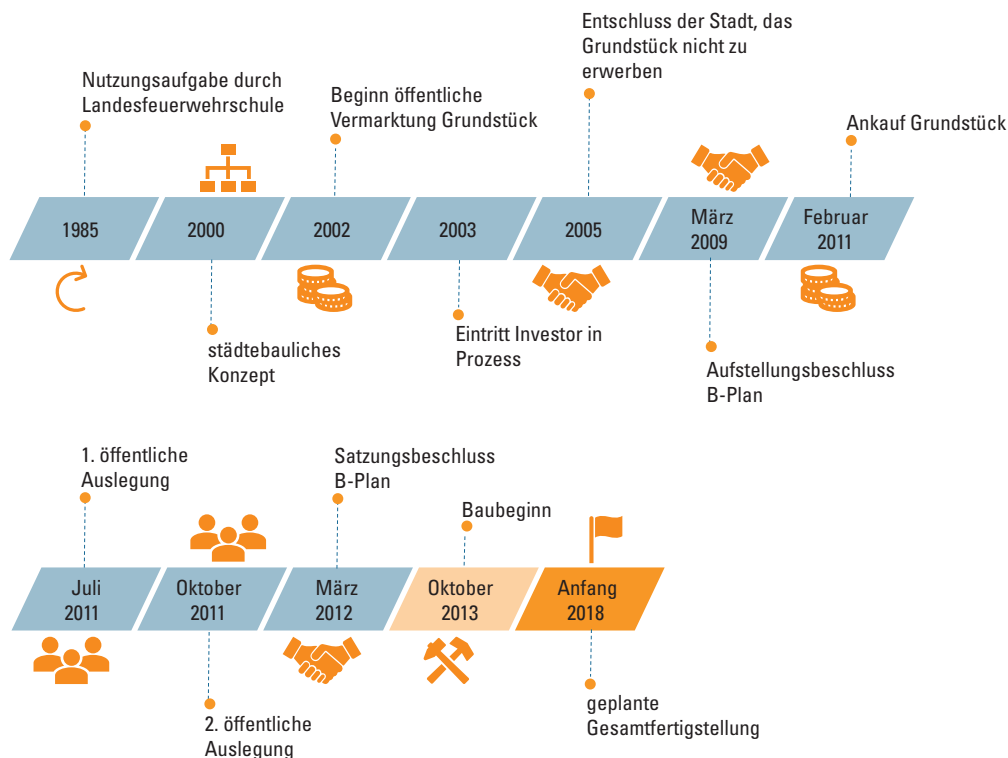
Aufgrund bestehender Altverträge musste auch die Stadt Kassel in den Verkauf der Fläche eingebunden werden. Von städtischer Seite wurde im Jahr 2000 zunächst eine Vorstellung über die Entwicklung des Grundstücks erarbeitet und in einem städtebaulichen Konzept festgehalten. Dieses sah den Fortbestand der schulischen Nutzung und auf den Restflächen eine Wohnnutzung vor. Dieser Rahmenplan diente, gemeinsam mit einem ersten Gutachten zur Altlastenbelastung, als Grundlage für den Verkauf. Ein Bebauungsplan wurde zu

diesem Zeitpunkt bewusst nicht aufgestellt, um Gestaltungsspielräume für Interessen und Ideen eines potenziellen Ankäufers offen zu halten.

Durch die Beteiligung der Stadt Kassel am Vermarktungsgeschehen stießen jedoch gegensätzliche Interessen aufeinander, die in der Folge zu einer erheblichen zeitlichen Verzögerung führten. Einerseits sah sich das Land gezwungen, die Flächen „zum vollen Wert“ zu veräußern (ermittelt aus einem Verkehrswertgutachten oder als Ergebnis einer öffentlichen Ausschreibung). Die Stadt hätte zur Umsetzung stadtentwicklungspolitischer Ziele eine nicht am Höchstgebotsverfahren orientierte Veräußerung favorisiert. Dies führte zu Abstimmungsschwierigkeiten. Erschwert wurde der Vermarktungsprozess seit den 2000er Jahren und insbesondere um das Jahr 2005 zusätzlich durch den sehr entspannten Wohnungsmarkt in Kassel. Sowohl der Entwicklungsdruck von Seiten der Stadt als auch das Ankaufinteresse seitens der Wohnungsbauinvestoren waren dadurch eingeschränkt.

Der heutige Eigentümer hatte bereits im Jahr 2003 gemeinsam mit einer Genossenschaft und einem weiteren ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen versucht, die Fläche zu erwerben. Zum Vertragsabschluss kam es dabei jedoch vorerst nicht, da Mitbewerber mehrfach höhere Angebote abgaben. Ein Verkauf an einen dieser Mitbewerber kam

Abbildung 15:
Zeitverlauf der Planungen des Bauvorhabens „Sternberg Carrée“



Quelle: Quaestio

allerdings nie zustande, da beispielsweise in den Kalkulationen die Kosten zur Altlastenbeseitigung unterschätzt und die Angebote daraufhin zurückgezogen wurden. Schließlich haben sich die ursprünglich gemeinsam mit dem heutigen Investor bietende Genossenschaft und die weitere Wohnungsbau-gesellschaft aufgrund der zeitlichen Länge des Prozesses von einem Ankauf zurückgezogen, sodass aus der Gruppe nur noch der heutige Investor Interesse an einem Ankauf hatte. Die Stadt selbst hat Mitte der 2000er Jahre beschlossen, ihr Erstzugriffsrecht auf die Fläche nicht auszuüben. Zwischenzeitlich wurde das von der Fachhochschule genutzte Teilgrundstück an einen Wohlfahrtsverband veräußert, der dort heute eine Fachschule für Sozialpädagogik betreibt. Die für den Wohnungsbau angedachten Flächen standen weiterhin zum Verkauf.

Der Planungs- und Realisierungsprozess

Das sehr lange Veräußerungsverfahren hat die Entwicklung der Fläche erheblich verzögert. Das anschließende Bebauungsplanverfahren ist hingegen weniger problematisch verlaufen.

Um die Jahre 2008/2009 wurden die Verkaufsbemühungen seitens des Landes wieder verstärkt aufgenommen. Die Vorgaben zu möglichen Entwicklungen auf dem Grundstück wurden dabei durch einen Anfang 2009 mit Aufstellungsbe-

schluss auf den Weg gebrachten Bebauungsplan noch einmal enger gefasst, sodass eine den städtischen Zielen entsprechende Entwicklung befördert wurde. Dadurch war der Kreis potenzieller Bewerber deutlich eingeschränkt.

Die kommunalen Planungen sahen zu diesem Zeitpunkt eine verdichtete Einfamilienhausbebauung und Geschosswohnungsbau vor. Der Bebauungsplanentwurf orientierte sich deutlich am städtebaulichen Konzept aus dem Jahr 2000, das nach Auffassung des Investors nicht mehr den Anforderungen an eine wohnbauliche Entwicklung um das Jahr 2010 entsprach. Die GWH hat deshalb die Abstimmung mit der Stadt gesucht und den Bebauungsplanentwurf durch ein externes Planungsbüro überarbeiten lassen. Das von Beginn an bestehende Grundkonzept zur Bebauung wurde dabei nicht verändert, wohl aber die insgesamt realisierbare Wohnfläche erhöht. Dies geht u. a. mit der Ermöglichung von längeren Reihenhausketten anstelle kleinerer Reihenhausgruppen einher. Die GFZ wurde auf 0,8 bis 1,0 festgesetzt.

Als die Planungen weiter konkretisiert waren, kaufte der Investor das Grundstück schließlich Anfang 2011. Im Laufe desselben Jahres wurde auch eine kleine städtische Fläche im Bereich des zu erarbeitenden Bebauungsplans an eine Genossenschaft veräußert.

Die neue Bebauung auf dem „Sternberg Carrée“



Fotos: Quaeatio



Im Mai 2011 wurden die überarbeiteten Planungen im Ortsbeirat vorgestellt, der diese grundsätzlich begrüßte. Um möglichst rasch eine erste Bebauung zu ermöglichen, erfolgte im Sommer 2011 die erste öffentliche Auslegung. Zu diesem Zeitpunkt waren noch nicht alle strittigen Themen abschließend verhandelt, dennoch sollte ggf. eine Genehmigung erster Bauten nach § 33 BauGB ermöglicht werden. Im Rahmen der Beteiligung hat der Ortsbeirat jedoch u. a. die Gebäudetypologie, die verkehrliche Erschließung und das Fehlen ausreichender öffentlicher Grünflächen kritisiert. Auch der Investor selbst brachte Änderungswünsche ein, die anschließend in den Bebauungsplan eingearbeitet wurden. Dies machte eine erneute

öffentliche Auslegung erforderlich. Im Dezember 2011 wurden die geänderten Planungen schließlich nochmals im Ortsbeirat vorgestellt, der an seinen bereits geäußerten Bedenken, die nicht in die Planungen eingeflossen waren, festhielt. In der unmittelbaren Nachbarschaft sind die Planungen hingegen nicht auf Widerstand gestoßen. Der städtebauliche Vertrag wurde schließlich Anfang 2012 geschlossen, parallel erfolgte der Satzungsbeschluss des nicht erneut überarbeiteten Bebauungsplans.

Im Herbst 2013 begann der Investor mit dem Bau des ersten Bauabschnitts. Mit der Gesamtfertigstellung wird Anfang 2018 gerechnet.

Lageplan der Baufelder des „Sternberg Carrées“

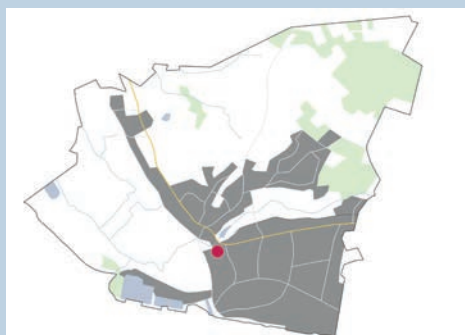


Quelle: GWH Bauprojekte GmbH (<https://www.gwh-bauprojekte.de/projekte/kassel-sternberg-carrée.html>, letzter Abruf: 27.07.2017)

4.11 Wedel – „Wedeler Au“

Lage im Stadtgebiet	Innenstadt
Flächencharakteristik	Wohnbebauung
Typ	Ersatzneubau (vormals Wohnnutzung)
Wohneinheiten	236
Wohnungs- und Bauformenmix	Geschosswohnungsbau (Miete, Seniorenwohnen, Wohnraum für Menschen mit körperl. Behinderung, teilw. öffentl. gefördert)
Voreigentümer	Genossenschaft
Investor/Vorhabenträger	Adlershorst Baugenossenschaft eG <i>Genossenschaft</i>
Zeitraum	2000–2013
Planungsrechtliche Situation und Instrumente	Bestehender B-Plan, § 34 BauGB, Neuaufstellung B-Plan, städtebaulicher Vertrag

Lage des Bauvorhabens „Wedeler Au“



Darstellung: Quaeatio; Kartengrundlage: openstreetmap.org

Hintergrund der wohnbaulichen Entwicklung

Das Quartier der Adlershorst Baugenossenschaft eG befindet sich im Stadtzentrum Wedels, in zweiter Reihe zur Hauptgeschäftsstraße. Vor Beginn der Planungen befanden sich auf dem Gebiet Mehrfamilienhäuser aus den 1950er und 1960er Jahren im Bestand der Genossenschaft mit insgesamt 165 Wohnungen. Vormals im Eigentum der Bundesvermögensanstalt und an die Genossenschaft verpachtet, wurden die Grundstücke 1990 von der Genossenschaft gekauft.

Anfang der 2000er Jahre lebten noch viele Erstmieter in den Gebäuden. Entsprechend hoch war der Anteil älterer Mieterinnen und Mieter. Um den eigenen Genossenschaftsmitgliedern ein altengerechtes (barrierefreies bzw. -armes) Wohnungsangebot im angestammten Viertel zu ermöglichen und um die steigende Nachfrage nach Wohnraum im Hamburger Umland bedienen zu können, entschloss sich die Wohnungsbaugenossenschaft zu einer umfassenden Neuentwicklung und Nachverdichtung ihrer Siedlung im Wedeler Zentrum.

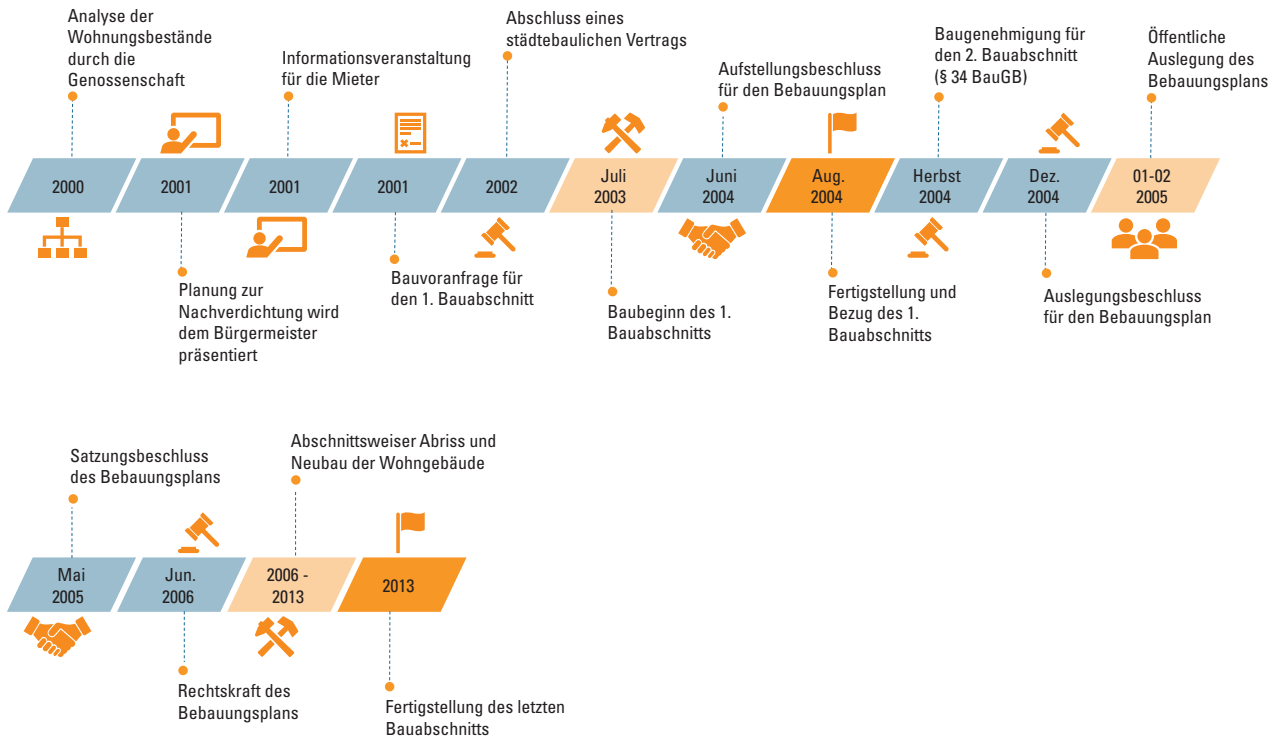
Der Planungs- und Realisierungsprozess

Erste Planungen für eine Nachverdichtung der Siedlung präsentierte die Genossenschaft dem Bürgermeister der Stadt Wedel im Jahr 2001.

Sowohl die Verwaltung als auch die Kommunalpolitik begrüßten die Planungen und das beabsichtigte Vorgehen, das einen Erhalt der Nachbarschaft durch Umzüge innerhalb des Quartiers vorsah. Das Wohnungsangebot sollte den Planungen entsprechend durch barrierearme Wohnungen ersetzt und um Servicewohnungen für ältere Menschen und Wohnungen für Menschen mit körperlicher Behinderung ergänzt werden. Dieses Konzept stellte die Genossenschaft kurze Zeit später auch den Mieterinnen und Mietern der Genossenschaftssiedlung vor. Diese lehnten die Pläne nicht generell ab.

Kern der Planungen war das abschnittsweise Vorgehen bei Abriss und Neubau, das gewährleisten sollte, dass für jede Mieterin und jeden Mieter, dessen Wohnung vor dem Abriss stand, eine Wohnung in einem bereits fertiggestellten Objekt zur Verfügung gestellt werden konnte. Begünstigt wurde dieses Vorgehen dadurch, dass für den ersten Neubau kein Abriss von Bestandswohnungen notwendig war. Dieser erfolgte stattdessen auf der Fläche einer ehemals eingeschossigen Gewerbezeile. Auf diese Weise waren die ersten Wohnungen 2004 bereits fertiggestellt, bevor die Mieterinnen und Mieter ihre Wohnungen aufgrund von Gebäudeabbrissen verlassen mussten. Um das Projekt nicht

Abbildung 16:
Zeitverlauf der Planungen des Bauvorhabens „Wedeler Au“



Quelle: Quaestio

zu verzögern, wurde die Baugenehmigung des ersten Bauabschnitts aufgrund einer Befreiung aus dem Bebauungsplan erteilt. So musste nicht zuerst das Bebauungsplanverfahren abgewartet werden. Der zweite Bauabschnitt wurde im Herbst 2004 anschließend nach § 34 BauGB genehmigt.

Parallel zur Umsetzung des ersten und zweiten Bauabschnitts wurde für die gesamte Genossenschaftssiedlung ein neuer Bebauungsplan erstellt. Stadt und Genossenschaft hatten bereits 2002 einen städtebaulichen Vertrag geschlossen, in dem die Durchwegung, die Stellplätze und die Zahl der geförderten Wohnungen im ersten und zweiten Bauabschnitt festgeschrieben waren. Im Juni 2004 beschloss der Planungsausschuss der Stadt Wedel die Aufstellung des Bebauungsplans.

Da die wesentlichen planerischen Absprachen zwischen Stadt und Wohnungsbaugenossenschaft bereits vor Aufstellung des Bebauungsplans stattgefunden hatten und keine größeren fachplanerischen Probleme entstanden, erfolgte bereits im Dezember 2004 der Auslegungsbeschluss und im Januar und Februar 2005 die öffentliche Auslegung. Da auch in der Auslegung keine entscheidenden Einwendungen vorgebracht wurden, erfolgte im Mai 2005 der Sat-

zungsbeschluss für den neuen Bebauungsplan, welcher im Juni 2006 Rechtskraft erlangte.

Im Anschluss an das Bebauungsplanverfahren realisierte die Genossenschaft bis 2013 abschnittsweise alle weiteren Bauabschnitte. So wurde die Gesamtwohnfläche der Siedlung von 8.700 m² (165 Wohnungen) auf 15.400 m² (236 Wohnungen) erhöht und das Wohnungsangebot um Servicewohnungen für ältere Menschen (in Kooperation mit einem Wohlfahrtsträger) sowie um Wohnraum für Menschen mit körperlichen Behinderungen ergänzt. Die Wohnungen teilen sich auf mehrere Gebäude mit drei bzw. vier Vollgeschossen mit einem Staffelgeschoss auf.

Im Zuge der Umsetzung kam es zu einer nennenswerten Verzögerung. Eine Bewohnerin eines für den Abriss vorgesehenen Gebäudes weigerte sich, die von der Genossenschaft bereitgestellte Ersatzwohnung zu akzeptieren und verblieb in der Wohnung des Bestandsgebäudes. In der Folge mussten aus mietrechtlichen Gründen für zwei Jahre die Nachbarwohnungen in dem ansonsten leerstehenden Gebäude beheizt werden, um die Wohnbarkeit sicherzustellen. Die entstandene Verzögerung für das gesamte Bauvorhaben konnte nur durch eine Änderung der Baureihenfolge abgemildert werden. Von allen anderen Mieterinnen und Mietern

Die Neubebauung der „Wedeler Au“



Fotos: Quaestio



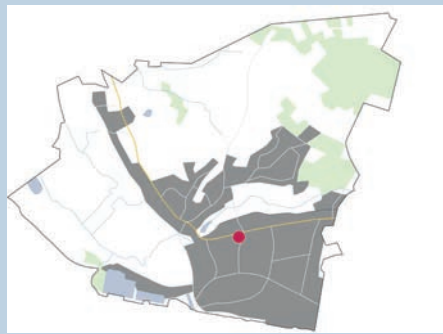
wurde das Umzugsmanagement, das neben einer dreijährigen Mietpreisgarantie auf dem Niveau der Bestandsmieten auch die Übernahme der Umzugskosten beinhaltete, positiv ange-

nommen. Insofern hat das sorgfältige Umzugsmanagement die Mitwirkungsbereitschaft der Mieterinnen und Mieter insgesamt erhöht.

4.12 Wedel – Rudolf-Breitscheid-Straße

Lage im Stadtgebiet	Innenstadtnähe
Flächencharakteristik	Wohnbebauung
Typ	Aufstockung/Erweiterung
Wohneinheiten	30
Wohnungs- und Bauformenmix	Geschosswohnungsbau
Voreigentümer	privat
Investor/Vorhabenträger	Privates Wohnungsunternehmen
Zeitraum (aktueller Stand)	seit 2012 (Bauantrag)
Planungsrechtliche Situation und Instrumente	Neuaufstellung B-Plan im beschleunigten Verfahren (§ 13a BauGB), städtebaulicher Vertrag

Lage des Bauvorhabens an der Rudolf-Breitscheid-Straße



Darstellung: Quaestio; Kartengrundlage: openstreetmap.org



Hintergrund der wohnbaulichen Entwicklung

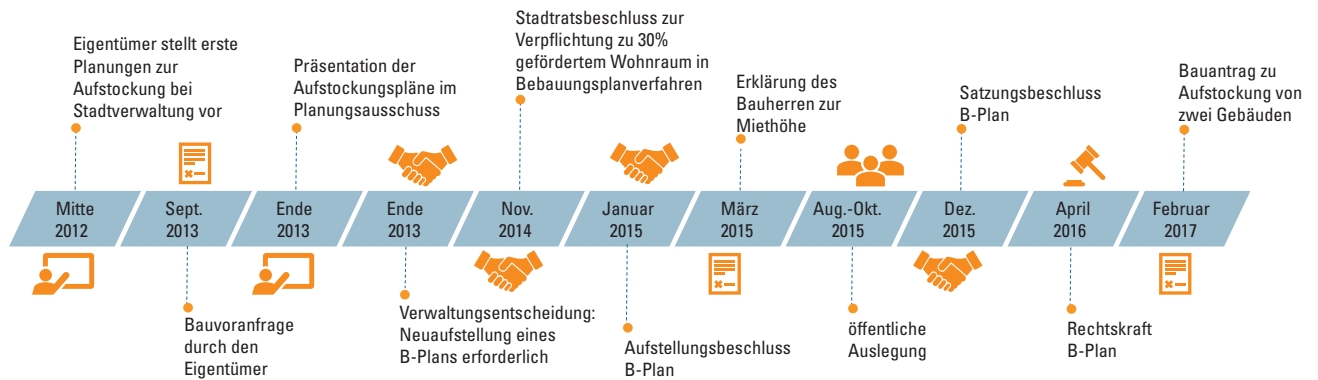
Das Grundstück in der Rudolf-Breitscheid-Straße in der Stadt Wedel liegt ca. 800 Meter vom S-Bahnhof entfernt und ist fußläufig von der Wedeler Innenstadt aus erreichbar. Das Grundstück ist bereits seit den 1960er Jahren wohnbaulich genutzt und befindet sich seit dieser Zeit im Besitz eines Familienunternehmens aus Hamburg. Das Immobilienunternehmen errichtete die dreigeschossige Mehrfamilienhausbebauung und bewirtschaftet seitdem die Wohngebäude mit insgesamt 96 Wohnungen im eigenen Bestand. Die Wohngebäude sind in fünf Gebäudezeilen um einen großzügigen und gepflegten begrünten Innenhof angeordnet und bilden eine in sich geschlossene Wohnanlage. In den 1980er und 1990er Jahren wurde das Grundstück Teil eines Bebauungsplans, welcher im Wesentlichen die bestehende Baustruktur in die Planzeichnung übernahm.

Durch die veränderte Wohnungsmarktsituation seit Anfang der 2010er Jahre fasste das bestandshaltende Wohnungsunternehmen den Ausbau der eigenen Wohnanlage ins Auge. Erste Planungen

hierzu legte der Architekt des Bauherrn Mitte 2012 dem Leiter des Fachdienstes Stadt- und Landschaftsplanung vor. Zentraler Gegenstand der Planungen war die Aufstockung der Bestandsgebäude. Der Abriss einzelner Gebäude war weder ausgeschlossen noch konkret geplant. Da die geplanten Aufstockungen über das in dem Bebauungsplan aus den 1990er Jahren bestehende Baurecht hinausgingen, wurde zunächst eine Befreiung im Rahmen des geltenden Bebauungsplans angestrebt.

Im September 2013 wurde durch den Grundstückseigentümer eine Bauvoranfrage für die geplante Aufstockung der Gebäude gestellt. Kurze Zeit später präsentierte er gemeinsam mit dem Architekten die Planungen im Planungsausschuss. Anschließend prüfte die Stadtverwaltung, ob das Vorhaben mittels einer Befreiung im Rahmen des Bebauungsplans möglich wäre. Es stellte sich allerdings heraus, dass für die Umsetzung der Nachverdichtung ein neuer Bebauungsplan erforderlich war.

Abbildung 17:
Zeitverlauf der Planungen des Bauvorhabens an der Rudolf-Breitscheid-Straße



Quelle: Quaestio

Der Planungs- und Realisierungsprozess

Nach der Entscheidung der Stadtverwaltung, für die Umsetzung einer Aufstockung der Bestandsgebäude einen neuen Bebauungsplan aufzustellen, wurde die Zusammenarbeit zwischen Eigentümer, Architekt und Stadtverwaltung fortgesetzt. Für den Grundstückseigentümer bedeutete diese Entscheidung zwar eine zunächst nicht absehbare zeitliche Verzögerung, doch können über einen neuen Bebauungsplan seine Baurechte dauerhaft gesichert und damit mehr Planungssicherheit hergestellt werden. In Übereinstimmung von Stadt und Eigentümer wurde ein Planungsbüro mit der Erstellung eines Bebauungsplanentwurfs beauftragt.

Noch vor dem Aufstellungsbeschluss des Bebauungsplans im Januar 2015 beschloss der Wedeler Stadtrat die Einführung einer Verpflichtung zum Bau von 30 % öffentlich gefördertem Wohnraum bei Wohnungsbauvorhaben, die einen Bebauungsplan erfordern. Diese Regelung betrifft Vorhaben, in denen Baurecht für mindestens 1.500 m² Wohnfläche entsteht. Obwohl im Bebauungsplanentwurf für den Aufstellungsbeschluss nur neues Baurecht für 1.200 m² Wohnfläche vorgesehen war, wurde in der politischen Diskussion im Vor-

feld des Aufstellungsbeschlusses die Einhaltung der 30 % Quote gefordert. Als Reaktion auf diese Forderungen nach gefördertem Wohnungsbau fertigte der Eigentümer Listen mit den Miethöhen in den Bestandsgebäuden an und gab eine einseitige Erklärung ab, in der er die Beibehaltung niedriger Mieten (unter 7 €/m² Kaltmiete) für fünf Jahre zusicherte.

Von August bis Oktober 2015 wurde der Bebauungsplan öffentlich ausgelegt. Kurz nach der Auslegung informierte der Eigentümer erstmals die Bewohnerinnen und Bewohner der Bestandsgebäude über die Planungen zur Nachverdichtung. Im Zuge der öffentlichen Auslegung kamen Anwohnerinnen und Anwohner zum ersten Mal auf die Stadtverwaltung zu und legten Einwendungen gegen die geplante Bebauung ein. Als kritisch betrachteten sie insbesondere einen drohenden Abriss einzelner Bestandsgebäude, drohende Mieterhöhungen und die Vergrößerung der bestehenden Tiefgarage. Eine reine Aufstockung der Gebäude stellten sie hingegen nicht in Frage. Die Bedenken der Anwohnerinnen und Anwohner spiegeln sich auch in der politischen Diskussion über den Bebauungsplan im Planungsausschuss und in der medialen Berichterstattung über das

Die Bestandsgebäude an der Rudolf-Breitscheid-Straße



Fotos: Quaestio

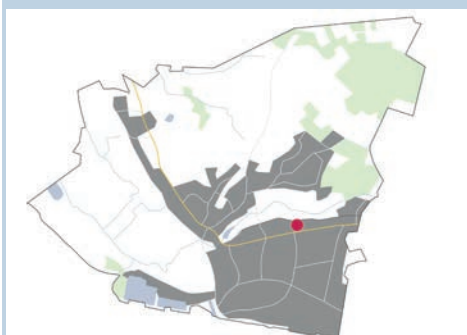
Vorhaben wider. Über die planerischen Aspekte hinaus kritisierten die Anwohnerinnen und Anwohner, dass sie erst zu einem so späten Zeitpunkt über die Planungen informiert worden sind. Während der Offenlage des Bebauungsplans im September 2015 fand eine Besichtigung des Plangebiets statt, an der Bewohnerinnen und Bewohner, Mitarbeiter des Stadtplanungsamts, Architekt und Planer sowie Mitglieder des Planungsausschusses teilnahmen. So konnten die Bewohnerinnen und Bewohner vor Ort Fragen stellen und Anmerkungen einbringen.

Im Anschluss an die Offenlage wurden keine Änderungen an dem Bebauungsplan mehr vorgenommen. Im Dezember 2015 wurde der Satzungsbeschluss des Bebauungsplans beschlossen, der im April 2016 Rechtskraft erlangte. Vorgaben zur Realisierung von gefördertem Wohnraum wurden dabei nicht gemacht. Dies steht im Einklang mit der stadtweit geltenden Quoten-Regelung, da die neu geschaffene Wohnfläche unterhalb der dort festgesetzten Mindestgröße liegt. Den ersten Bauantrag zur Aufstockung von zwei Gebäuden reichte der Eigentümer im Februar 2017 ein.

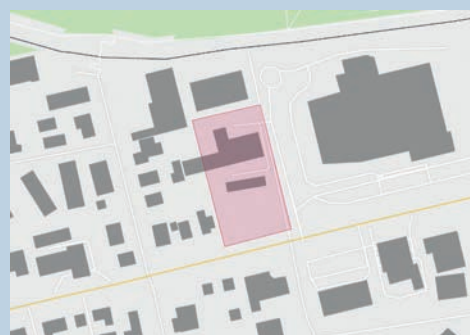
4.13 Wedel – Rissener Straße

Lage im Stadtgebiet	im weiteren Stadtgebiet
Flächencharakteristik	Gewerbebrache
Typ	Neubau (vormals keine Wohnnutzung)
Wohneinheiten	100
Wohnungs- und Bauformenmix	Geschosswohnungsbau (Miete, teilw. öffentl. gefördert)
Voreigentümer	privat
Investor/Vorhabenträger	internationaler Projektentwickler
Zeitraum (aktueller Stand)	seit 2012 (Voranfragen/Vorüberlegungen)
Planungsrechtliche Situation und Instrumente	Neuaufstellung vorhabenbezogener B-Plan (§ 12 BauGB), städtebaulicher Vertrag (geplant)

Lage des Bauvorhabens an der Rissener Straße



Darstellung: Quaeatio; Kartengrundlage: openstreetmap.org



Hintergrund der wohnbaulichen Entwicklung

Das Grundstück an der Rissener Straße ist seit Jahrzehnten im Privatbesitz und wurde in der Vergangenheit hauptsächlich gewerblich genutzt. Zuletzt wurde der Großteil des Grundstücks verpachtet und durch eine Tankstelle genutzt. Im hinteren Bereich des Grundstücks befinden sich kleinere Montage-, Garagen- und Wohngebäude aus den 1950er Jahren, welche seit 2012 vollkommen entmietet sind. Die Rissener Straße (B 431) ist die zentrale Ausfallstraße Wedels in Richtung Hamburg. Das Grundstück befindet sich im Übergangsbereich zwischen Wohngebieten in Richtung des Wedeler Zentrums und einem Gewerbegebiet stadtauswärts entlang der Bundesstraße.

Im Jahr 2006 wandte sich erstmals ein Investor, der die Fläche zur Errichtung einer Tankstelle und ggf. weiterer gewerblicher Gebäude erwerben wollte, an den Eigentümer. Der von dem Investor angebotene Kaufpreis lag allerdings deutlich unter den Erwartungen des Eigentümers. Ein Verkauf kam damals nicht zustande.

Nach Auslaufen des Pachtvertrags des Tankstellenbetreibers begann die Erbin des Grundstücks, sich mit dessen Verwertung zu beschäftigen. Gemeinsam mit einem Planer erstellte sie im Jahr 2012 erste Planungen, die eine zwölfgeschossige Bebauung als „Eingangstor“ zur Stadt mit einer

Mischung aus Büro- und Wohnnutzung vorsahen. Die Planungen wurden im Planungsausschuss vorgestellt und über die Berichterstattung in der Zeitung öffentlich publik. In der Folge dieses Vorstoßes gab es zahlreiche kritische Stimmen über die vorgeschlagene Bebauung, die als zu massiv bewertet wurde. Gleichzeitig wurde allgemein begrüßt, den Standort wohnbaulich zu entwickeln. Als weitere Folge der Präsentation wurden Investoren auf die Fläche aufmerksam, die sich mit der Eigentümerin in Verbindung setzten.

Nachdem zwischenzeitlich Überlegungen im Raum standen, das Grundstück für einen Discounter oder als reines Bürogebäude für ein ortsansässiges Unternehmen zu entwickeln, schloss die Eigentümerin im April 2014 einen Grundstückskaufvertrag mit einem internationalen Projektentwickler. Der Optionskaufvertrag sah eine Übergabe des Grundstücks zum Zeitpunkt einer rechtskräftigen Baugenehmigung vor.

Der Planungs- und Realisierungsprozess

Nachdem der Investor im Jahr 2014 das Projekt übernommen hatte, setzte er die Planungen fort und traf sich mehrmals mit der Stadtverwaltung zur Vorbesprechung planerischer Fragestellungen. Ende des Jahres wurden weiterentwickelte Planungen im Planungsausschuss präsentiert,

Abbildung 18:
Zeitverlauf der Planungen des Bauvorhabens an der Rissener Straße



Quelle: Quaestio

die eine drei- bis fünfgeschossige Bebauung plus Staffelgeschoss vorsahen und bereits den im November 2014 getroffenen Ratsbeschluss zur verpflichtenden Errichtung von 30 % geförderten Wohnraums in Bebauungsplanverfahren berücksichtigte. Inhaltlich gab es keine größeren Probleme, die einer weiteren Planung im Weg standen.

Für die Absicherung des Verfahrens für vorhabenbezogene Bebauungspläne fordert die Stadt Wedel bei Wohnungsbauvorhaben zu Beginn eines jeden Bebauungsplanverfahrens einen Vertrag zur Übernahme von Planungskosten durch den Grundstückseigentümer sowie eine Verpflichtungserklärung als Zustimmung zu den Grundsätzen der Bodennutzung (Übernahme von Folgekosten z. B. für technische und soziale Infrastruktur).²⁷

Bei der Akteurskonstellation der vorliegenden Fallstudie führte die von der Stadt Wedel eingeforderte Unterzeichnung der Verpflichtungserklärung zu einer mehrjährigen Verzögerung des Wohnungsbau-

vorhabens. Die Eigentümerin wollte die Erklärung nicht unterzeichnen, da sie bis über das Planungsverfahren hinaus Grundstückseigentümerin bleiben würde und somit für die entstehenden Kosten bei Abschluss des städtebaulichen Vertrags (vor Satzungsbeschluss des Bebauungsplans) aufkommen müsste. Der Investor wiederum hätte die Verpflichtungserklärung unterschrieben, was allerdings von der Stadt nicht akzeptiert wurde, da er aufgrund der vertraglichen Regelungen mit der Eigentümerin nicht Vertragspartner eines städtebaulichen Vertrags sein kann. Ein solcher muss aber vor dem Satzungsbeschluss abgeschlossen werden.

Die Grundstückseigentümerin und der Investor konnten sich nicht auf eine Nachbesserung des Grundstückskaufvertrags einigen, der eine frühzeitige Übergabe des Grundstücks an den Investor ermöglicht hätte. Nach über zwei Jahren Stillstand liefen entsprechende Fristen des Kaufvertrags ab, sodass die Grundstückseigentümerin im Mai 2017 von dem Vertrag zurücktrat. Sollte die Auflösung des Vertrags bestätigt werden, können die Planungen auf dem Grundstück (ggf. mit einem neuen Investor) fortgesetzt werden.

²⁷ Die Grundsätze zur Bodennutzung der Stadt Wedel können unter www.wedel.de/rathaus-politik/stadtverwaltung/ortsrecht-und-sonstiges abgerufen werden (letzter Abruf: 31.07.2017).

Das Grundstück an der Rissener Straße



Fotos: Quaestio



5 Querschnittsanalyse

In der vorliegenden Studie werden Vorhaben betrachtet, bei denen eine vorhandene wohnbauliche Nutzung ergänzt, ersetzt oder ein neues Wohnungsbauvorhaben auf zuvor anders genutzten Flächen geplant oder realisiert wurde. Einbezogen werden auch die Vorhaben, bei denen eine Realisierung unmittelbar bevorsteht oder bereits in Umsetzung ist. Unter den 13 Fallstudien ist nur bei zwei Vorhaben bis auf weiteres keine Realisierung zu erwarten. Diese Vorhaben können aber aufgrund des teilweise langwierigen Prozesses bis zur Beendigung des Planungsprozesses in der Studie umfassend ausgewertet werden und gehen damit in die Querschnittsauswertung ein.

Im Rahmen der Querschnittsanalyse werden nachfolgend die Ergebnisse zu den Themen dargestellt, die für eine vertiefte Auseinandersetzung mit den beiden Hauptfragestellungen der Studie (Erfolgsfaktoren und Hemmnisse für den Wohnungsneubau in der Innenentwicklung und Neubauakzeptanz) besonders relevant sind. Damit wird bewusst eine Auswahl aus dem gesamten Spektrum an möglichen Fragestellungen vorgenommen und die Ergebnisdarstellung in Kapitel 5 auf folgende Aspekte fokussiert:

- Stadtplanerische Charakterisierung der analysierten Vorhaben (Kap. 5.1)
- Umgang mit planerischen Rahmenbedingungen und spezifischen fachplanerischen Anforderungen (Kap. 5.2)
- Umsetzung stadtentwicklungspolitischer Zielsetzungen (Kap. 5.3)
- Akzeptanz der Wohnungsbauvorhaben in Nachbarschaft und Bürgerschaft (Kap. 5.4)
- Rolle der Medien (Kap. 5.5)
- Kooperation und Interessenabgleich zwischen Kommune und Investor (Kap. 5.6)

Aus den Ergebnissen der Querschnittsanalyse werden in Kapitel 6 Empfehlungen abgeleitet.

5.1 Stadtplanerische Charakterisierung und Herausforderungen

Vornutzungen sowie Art und Umfang der Wohnbebauung

Die 13 analysierten Wohnungsbauvorhaben spiegeln die große Bandbreite des Wohnungsbaus in der Innenentwicklung wider. Dies beginnt bereits bei der Vornutzung. Ein Teil der Projekte wurde auf zuvor gewerblich genutzten Flächen realisiert.

Hierzu gehören eine Verpackungsfabrik, ein Autohaus und ein gewerblich geprägter Mischstandort mit Tankstelle, Montagegebäuden und Garagen. Von besonders großer Bedeutung ist darüber hinaus die öffentliche Hand als Vornutzer: Kaserne, Übungsgelände einer Feuerwehrscheule, Krankenhaus, Verwaltungsgebäude des Streitkräfteamtes usw. Drei Vorhaben wurden als Nachverdichtung bereits bestehender Wohnquartiere realisiert.

Die Größe der analysierten Bauprojekte reicht von 30 bis 600 Wohneinheiten. Dabei kommen unterschiedliche Wohnungs- und Bauformen zum Tragen. Im überwiegenden Teil der Fälle wurde Geschosswohnungsbau zur Miete wie auch im Eigentum und in unterschiedlichen Preissegmenten realisiert. Nur bei drei Vorhaben wurden ergänzend Einfamilienhäuser errichtet. Schließlich waren auch unterschiedliche Investorentypen am Wohnungsbau beteiligt. Neben klassischen privaten Investoren wurden die Wohnungsbauprojekte in drei Fallstudien von Genossenschaften oder öffentlichen Wohnungsbaugesellschaften realisiert.

Planungsrechtliche Einordnung und Instrumente der analysierten Vorhaben

Bei drei der untersuchten Innenentwicklungsvorhaben handelt es sich um Maßnahmen der Nachverdichtung auf bestehenden Grundstücken bzw. in bestehenden Wohnsiedlungen. Alle anderen Projekte repräsentieren eine Umnutzung auf zuvor anderweitig baulich genutzten Flächen. Die Bandbreite der Vornutzungen wurde bereits im vorhergehenden Abschnitt beschrieben.

Ganz überwiegend wird oder wurde der Wohnungsbau auf der Basis eines neu aufgestellten Bebauungsplans genehmigt. Genehmigungen nach § 34 BauGB („Bauen im Innenbereich“) blieben bei den untersuchten Fällen die Ausnahme.²⁸ In vier Fällen wurde ein Bebauungsplan nach § 13a BauGB (Bebauungsplan der Innenentwicklung) im beschleunigten Verfahren umgesetzt. Die umfassende Nachverdichtung der „Wedeler Au“ ist ein

²⁸ Dies war auch durch die Auswahl der Fallbeispiele bedingt. Da der Fokus auf Vorhaben mit Herausforderungen in der Umsetzung lag, waren entsprechend häufig komplexere Verfahren notwendig. Betrachtet man die Neubautätigkeit insgesamt, spielen Genehmigungen nach § 34 BauGB eine größere Rolle. So wurde etwa in einigen der in der Studie „Aktuelle Trends der Wohnungsbautätigkeit in Deutschland“ (BBSR 2017a) untersuchten Fallstudienstädten mehr als die Hälfte der Wohnungen im Neubau nach § 34 BauGB genehmigt (in Aachen sogar 69 %). Die Anteile von Genehmigungen nach § 34 BauGB sind dabei in den untersuchten Kommunen im Geschosswohnungsbau höher als im Ein- und Zweifamilienhausbau.

Tabelle 3:
Vornutzung und Art der Wohnnutzung in den analysierten Vorhaben

Projekt		Vornutzung	Neubau von...
Augsburg	Ulmer Straße	ehem. Reese Kaserne	141 öffentlich geförderte Mietwohnungen, Einzelhandel <i>(geplant)</i>
	Martini-Park	nicht öffentlich zugängliche Parkanlage der Fabrikantenvilla mit Gärtner- und Gewächshäusern	360 Mietwohnungen (10 % öffentlich gefördert, Wohnen für Menschen mit Behinderung) <i>(geplant)</i>
Berlin	Neue Häuser am Wasserturm	Wohnbebauung: Zeilenbebauung der 1960er Jahre	150 Wohneinheiten im Geschosswohnungsbau (Eigentum und Miete)
	Güterbahnhof Greifswalder Straße	Bahnanlagen	600 Wohneinheiten im Geschosswohnungsbau (Eigentum und Miete, teilweise öffentlich gefördert) <i>(geplant)</i>
Bonn	Südstadtgärten	Autohandel	232 Mietwohnungen
	Siebenhengsterrassen	Verwaltungsgebäude des Streitkräfteamts und Amt für Zivilschutz	258 Mietwohnungen <i>(geplant)</i>
Göttingen	Lebensquartier am Nonnenstieg	Verwaltungs-, Labor- und Werkstattgebäude des Instituts für den wissenschaftlichen Film	ca. 200 Wohneinheiten im Geschosswohnungsbau <i>(geplant)</i>
	Wohnen am Klosterpark	Verpackungsfabrik	111 Wohneinheiten in Einfamilienhäusern (v. a. RH, DHH), 256 Wohneinheiten im Geschosswohnungsbau (Eigentum und Miete, teilw. öffentlich gefördert, Seniorenwohnen), Gewerbe <i>(geplant)</i>
Kassel	Wohnen am Mulang	Krankenhaus	39 Eigentumswohnungen <i>(geplant)</i>
	Sternberg Carrée	Übungsgelände Landesfeuerwehrschule	80 Wohneinheiten in Einfamilienhäusern (RH, DHH) und Eigentumswohnungen
Wedel	Wedeler Au	Wohnbebauung: Mehrfamilienhäuser der 1950er und 1960er Jahre	236 Mietwohnungen (Seniorenwohnen, Wohnen für Menschen mit körperlichen Behinderungen, teilw. öffentlich gefördert)
	Rudolf-Breitscheid-Straße	Wohnbebauung	30 Wohneinheiten im Geschosswohnungsbau <i>(geplant)</i>
	Rissener Straße	Tankstelle, Montage-, Garagen- und Wohngebäude	100 Mietwohnungen (teilw. öffentlich gefördert) <i>(geplant)</i>

Quelle: Quaestio

Sonderfall. Hier wurden für die unterschiedlichen Bauabschnitte spezifische Lösungen gefunden. Für den 1. Bauabschnitt reichte eine Befreiung im Rahmen des geltenden Bebauungsplanes, der 2. Bauabschnitt wurde nach § 34 BauGB genehmigt und im letzten Schritt wurde die Entwicklung durch einen neuen Bebauungsplan ermöglicht.

Auch dort, wo theoretisch Wohnungsbau nach § 34 BauGB möglich gewesen wäre, wurden aus unterschiedlichen Gründen Bebauungspläne aufgestellt. Ausschlaggebend waren hier entweder ein städtebaulicher Neuordnungsbedarf (z. B. Erschließung, städtebaulicher Rahmen) oder aber das Bestreben, eine gegenüber der umliegenden Bebauung erhöhte Dichte bzw. Geschossigkeit zu ermöglichen. Auch die Möglichkeit, den Bebauungsplan vom Abschluss eines städtebaulichen Vertrages abhängig zu machen, bot einen zusätzlichen Anreiz. Über die Verträge können gegebenenfalls Folgekosten abgefangen oder für die Akzeptanz des Wohnungsneubaus wichtige Aspekte festgeschrieben werden (z. B. Gestaltung der Gebäude, Wohnungsangebot). Für die untersuchten Fallbeispiele hatten städtebauliche Verträge nach § 11 BauGB damit als Instrument eine erhebliche Bedeutung. Sie waren Anlass und Ergebnis von komplexen Aushandlungsprozessen zwischen Bauherren und Kommunen.

Im Zusammenhang mit dem Themenkomplex „Neubauakzeptanz“ hat die planungsrechtliche Einordnung eine zusätzliche Bedeutung. Während bei den Bebauungsplanverfahren entsprechende öffentliche Informations- und Beteiligungsrechte bestehen, sind Vorhaben nach § 34 BauGB bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen zu genehmigen. Es besteht ein Baurecht, sodass rechtlich keine Beteiligungsverfahren notwendig sind.²⁹

²⁹ Dennoch haben die aufgezeigten Konflikte deutlich gemacht, dass auch in diesen Fällen eine frühzeitige, transparente Information sinnvoll ist.

Tabelle 4:

Typus der Innenentwicklung und planungsrechtliche Einordnung der analysierten Vorhaben

Projekt		Typ der Umnutzung	Planverfahren
Augsburg	Ulmer Straße	Neubau und Konversion auf einem brachliegenden Kasernenareal	2009: Erstellung B-Plan 2016: Erstellung neuer B-Plan (§13a BauGB)
	Martini-Park	Neubau und Konversion ehem. Gewerbeerweiterungsflächen	seit 1997: B-Plan für gewerbliche Nutzung 2016: Rechtskraft B-Plan zzgl. städtebaulicher Vertrag
Berlin	Neue Häuser am Wasserturm	wohnbauliche Nachverdichtung mit Neubau und Aufstockung	2010: Aufstellungsbeschluss Erhaltungsverordnung und B-Plan 2013: Baugenehmigung nach § 34 BauGB
	Güterbahnhof Greifswalder Straße	Neubau und Konversion ehem. Bahnbetriebsflächen	
Bonn	Südstadtgärten	Neubau und Konversion brachliegender Gewerbeflächen	zuvor: B-Plan für gewerbliche Nutzung 2015: Rechtskraft vorhabenbezogener B-Plan zzgl. städtebaulicher Vertrag
	Siebengebirgsterrassen	Neubau und Konversion leergezogener Verwaltungsgebäude	zuvor: kein qualifizierter B-Plan, Wohnungsbau nach § 34 BauGB möglich 2014: Rechtskraft vorhabenbezogener B-Plan zzgl. städtebaulicher Vertrag
Göttingen	Lebensquartier am Nonnenstieg	Neubau und Konversion ehem. Wissenschaftsstandort	bisher: kein rechtsgültiger B-Plan, Wohnungsbau nach § 34 BauGB möglich 2012: Aufstellungsbeschluss B-Plan zzgl. städtebaulicher Vertrag
	Wohnen am Klosterpark	Neubau und Konversion brachliegender Industrieflächen	2017: Rechtskraft B-Plan zzgl. städtebaulicher Vertrag
Kassel	Wohnen am Mulang	Neubau und Konversion ehem. Krankenhausstandort	bisher: bestehender B-Plan lässt weitere Verdichtung zu 2016: Rechtskraft vorhabenbezogener B-Plan (§13a BauGB), zzgl. städtebaulicher Vertrag
	Sternberg Carrée	Neubau und Konversion ehem. Landesfeuerweherschulgelände	2012: Rechtskraft B-Plan (§13a BauGB) zzgl. städtebaulicher Vertrag
Wedel	Wedeler Au	wohnbauliche Nachverdichtung und Ersatzneubau	1. Bauabschnitt: Befreiung im Rahmen von B-Plan 2. Bauabschnitt: Baugenehmigung nach § 34 BauGB 2006: Rechtskraft neuer B-Plan zzgl. städtebaulicher Vertrag
	Rudolf-Breitscheid-Straße	wohnbauliche Nachverdichtung mit Aufstockung	2016: Rechtskraft neuer B-Plan (§13a BauGB) zzgl. städtebaulicher Vertrag
	Rissener Straße	Neubau und Konversion brachliegender Gewerbeflächen	ursprünglich geplant: vorhabenbezogener B-Plan zzgl. städtebaulicher Vertrag

Quelle: Quaestio

Anpassung bestehender Planungsgrundlagen

Zum Teil mussten bestehende und gültige, aber veraltete Planungsgrundlagen für die Realisierung der Wohnungsbauprojekte angepasst werden. Dies ist an zwei Stellen deutlich geworden:

- Beim Projekt „Ulmer Straße“ in Augsburg stammte der Bebauungsplan aus dem Jahr 2009. Er sah vor, dass Einzelhandelsnutzungen mit in die Wohnbebauung integriert werden müssen. Hierfür fand sich lange Zeit kein Investor, da die Einzelhandelsnutzung aus Sicht der in Frage kommenden Investoren eine zu starke Beeinträchtigung für die Eigentumswohnungen darstellte. Zusätzlich waren die Baufelder in ihren Zuschnitten und Größen sowohl für den Einzelhandel als auch für die Wohnnutzung nur bedingt geeignet. Nachdem jahrelang vergeblich versucht wurde, auf dieser Planungsbasis einen privaten Investor zu mobilisieren, wurde schließlich eine Kooperation mit der städtischen Wohnungsgesellschaft vereinbart. Dies war die Basis für die Anpassung der Planung.
- Für das Kasseler „Sternberg Carrée“ erarbeitete die Stadt Kassel im Jahr 2001 einen städtebaulichen Rahmenplan, nachdem die Veräußerungsabsicht des Landes Hessen bekannt geworden war. Diese Planung sah eine aufgelockerte Bebauung vor, wie sie zu dieser

Zeit auch aufgrund des wenig angespannten Wohnungsmarktes naheliegend war. Die Verzögerungen im Zuge des Grundstücksverkaufs haben das Vorhaben in einen veränderten Wohnungsmarkt mit ebenso veränderten Kosten- und Ertragsstrukturen hineingeführt. Im Rahmen der Bebauungsaufstellung mussten dann entsprechende Veränderungen diskutiert und umgesetzt werden.

Von der Angebotsplanung zur investoreninitiierten Projektentwicklung

Die analysierten Vorhaben wurden überwiegend auf private Initiative hin begonnen. Eine proaktive Angebotsplanung der Kommune ist hier die Ausnahme. Nur in einem Fall wurde der Planungsprozess bereits vor der Grundstückstransaktion begonnen („Sternberg Carrée“ in Kassel). In zwei weiteren Fällen hat sich die Kommune aktiv bemüht, eine Wohnnutzung zu ermöglichen oder zumindest entsprechende Bemühungen frühzeitig begleitet. Bei dem Projekt „Ulmer Straße“ in Augsburg handelt es sich um eine Teil- bzw. Restfläche einer größeren städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme. Beim Vorhaben „Greifswalder Straße“ in Berlin hat die Kommune die Fläche als Potenzial- und Entwicklungsstandort auch für Wohnnutzungen eingestuft und somit signalisiert, dass aus planerischer Sicht ein entsprechendes Investitionsvorhaben gewünscht ist.

Aus kommunaler Sicht ist die Abkehr von einer Angebotsplanung plausibel. Denn nur, wenn die Grundstückstransaktion erfolgt und ein erkennbares Investitionsinteresse vorhanden ist, kann verlässlich damit gerechnet werden, dass eine planungsrechtlich gesicherte Fläche tatsächlich für den Wohnungsbau genutzt wird. Die Entscheidung über den Einsatz knapper Planungsressourcen fällt auch vor diesem Hintergrund. Wichtig ist ferner, dass die meisten Kommunen daran interessiert sind, die Investoren oder Vorhabenträger an den Planungs- und Folgekosten der Maßnahme zu beteiligen. Die hierzu erforderlichen städtebaulichen Verträge (§ 11 BauGB) können jedoch sinnvoll nur vor der Einleitung des Bebauungsplanverfahrens geschlossen werden. Auch dies bedingt eine Abkehr von der proaktiven Angebotsplanung.

Die Dauer der Verfahren: Vorlauf und Schaffung von Baurecht

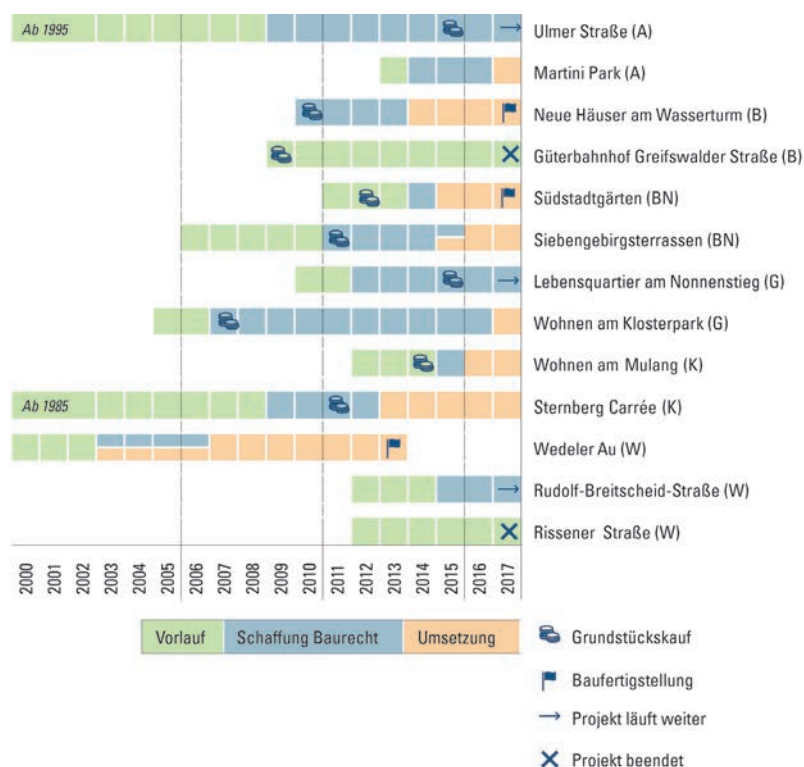
Die untersuchten Vorhaben zeigen eine große Varianz in der zeitlichen Abfolge und der Verfahrensdauer. Zum Teil wurde die vorhergehende Nutzung bereits vor langer Zeit aufgegeben („Ulmer Straße“ in Augsburg 1995, „Sternberg Carrée“ in Kassel 1985). Aber auch die anderen Projekte machen deutlich, dass erhebliche Vorlaufzeiten von der Grundstückstransaktion bis zur Einleitung des Bebauungsplanverfahrens erforderlich sind (siehe Abbildung 19).

Die Gründe für die tendenziell langen, im Einzelfall sehr unterschiedlichen Vorlaufphasen sind vielfältig und lassen sich grob in zwei Kategorien gliedern:

1. Marktlage und Verwertungschancen: Nicht immer haben die Voreigentümer eine zügige Anschlussverwertung geplant. Bisweilen refinanzieren Restnutzungen auf dem Gelände die Haltekosten (z. B. „Wohnen am Klosterpark“ in Göttingen) und schwächen somit die Verwertungsabsicht. Darüber hinaus sind die Marktlage und der von ihr ausgehende Verwertungsdruck entscheidend. Diesbezüglich kommen bei den Projekten in Abhängigkeit von der Standortqualität und der regionalökonomischen Situation sehr unterschiedliche Konstellationen zum Tragen. Zudem fallen die Nutzungsaufgabe und die daran anschließenden Latenz- oder Vorlaufphasen in den untersuchten Fällen häufig in Zeiten einer schwachen Wohnungsmarktnachfrage und dementsprechend eingeschränkter Nutzungsoptionen.

2. Fachliche und politische Abstimmungen: Ein zweites Bündel erklärender Faktoren steht in Zusammenhang mit den zu lösenden fachlichen und politischen Fragen. Dabei sind die Vorlaufphase und die Phase zur Schaffung von Baurecht eng verflochten: Probleme oder Kontroversen, die im Vorlauf nicht gelöst wurden, belasten das

Abbildung 19:
Zeitliche Abläufe der analysierten Vorhaben



anschließende Planverfahren und führen hier zu Verzögerungen. Zum Teil kommen dabei durch eher schwach ausgeprägte Verwertungsabsichten, geringe städtische Planungsinteressen und kontroverse politische Diskussionen erhebliche Planungszeiträume zustande. Mit vier Jahren Laufzeit von der Nutzungsaufgabe bis zur Herstellung des Baurechts repräsentieren die Vorhaben „Martini Park“ in Augsburg, „Südstadtgärten“ in Bonn und „Wohnen am Mulang“ in Kassel im Kontext der hier analysierten Vorhaben gewissermaßen die Schnellläufer. In Kassel und Bonn wurden die politischen Kontroversen im Vorfeld des Bebauungsplanverfahrens diskutiert und entschieden, sodass die Bebauungspläne sehr zügig rechtskräftig werden konnten. In Augsburg wurde das Bebauungsplanverfahren begonnen, bevor die Öffentlichkeit auf die Planungen aufmerksam wurde. Dies hat das eigentliche Planverfahren und die öffentliche Kommunikation – trotz eines im Vergleich schnellen Verfahrensverlaufs – belastet.

Bei der Interpretation der zeitlichen Abläufe ist zu beachten, dass die ausgewählten Vorhaben und damit auch ihre Realisierungsprobleme nicht die gesamte Bandbreite des Wohnungsneubaus in Deutschland repräsentieren. Sie stehen vielmehr stellvertretend für die im Sinne der Fragestellung lehrreichen und damit schwierigen Vorhaben. Dennoch ist es in den analysierten Vorhaben mehrheitlich gelungen, Wohnungsbau zu realisieren. Vielfach waren hier ein besonderes Engagement und eine damit einhergehende Kompromissbereitschaft der Beteiligten ausschlaggebend. Es ist auch nicht auszuschließen, dass die bei Abschluss der Studie zunächst gestoppten Vorhaben erneut aufgegriffen und schließlich doch realisiert werden.

5.2 Umgang mit planerischen Rahmenbedingungen und spezifischen fachplanerischen Anforderungen

Generell enthält das BauGB schon immer ein gut geeignetes Instrumentarium für den Wohnungsbau in der Innenentwicklung. Im Zuge der letzten Novellen wurde die Innenentwicklung zudem weiter gestärkt (u. a. Bebauungsplan der Innenentwicklung, Einführung der Gebietskategorie „Urbane Gebiete“ in der BauNVO).

Im Kontext der Innenentwicklung erlangen im Gegensatz zum Bauen „auf der grünen Wiese“ in der Praxis einige spezifische Themen und Problemstellungen eine besondere Bedeutung. Dies ist zum einen durch die räumliche Nähe zu anderen und Nutzern, aber auch durch die Vornutzung der Flächen oder Gebäude an sich begründet. Im Fol-

genden werden die in den Fallstudienanalysen als besonders relevant zu Tage getretenen Aspekte und die Auswirkungen auf die Planungs- und Realisierungsprozesse näher beschrieben.

Lärmbelastungen und Lärmschutz

Für den Wohnungsbau in der Innenentwicklung werden mit steigendem Druck auf den Wohnungsmarkt zunehmend Flächen interessant, die sich in integrierten, Nutzungsgemischten Lagen befinden und nicht selten an viel befahrene Straßen oder Schienenwege angrenzen. Grundvoraussetzungen für die Zulässigkeit von Wohnungsbau in solchen Lagen ist es, für die zukünftigen Bewohnerinnen und Bewohner gesunde Wohn- und Lebensbedingungen zu schaffen und Lärmbelastungen auf ein Minimum zu reduzieren. Deshalb müssen sowohl in § 34-BauGB-Kulissen wie auch bei der Neuaufstellung oder Anpassung von Bebauungsplänen die entsprechenden Richtwerte hinsichtlich des Lärmschutzes beachtet werden. Diese können nicht selten eine Wohnbebauung verhindern. Auch bei den im Rahmen dieser Studie betrachteten Wohnungsbauprojekten standen die Beteiligten mitunter vor dieser Herausforderung, um Wohnen in Gemengelage zu realisieren. Beispielhaft sind hier die „Südstadtgärten“ in Bonn, das Projekt auf den Flächen des ehemaligen Güterbahnhofs Greifswalder Straße in Berlin oder das Vorhaben „Wohnen am Klosterpark“ in Göttingen zu nennen. Für diese mussten Lösungen für die von angrenzenden Bahntrassen oder viel befahrenen Straßen ausgehenden Lärmbelastungen gefunden werden. Aber auch das Heranrücken der Wohnbebauung an bestehende gewerbliche Nutzungen, wie beispielsweise in Göttingen auf dem ehemaligen Huhtamaki-Gelände, stellt eine Herausforderung dar. Hier sollen etablierte gewerbliche Nutzungen in ihrem Bestehen und ihren zukünftigen Entwicklungsmöglichkeiten durch den Wohnungsbau nicht eingeschränkt werden. Auch eine Integration unterschiedlicher Nutzungen innerhalb des jeweiligen Projektes kann unter Lärmschutzaspekten problematisch werden, wie das Beispiel „Ulmer Straße“ in Augsburg deutlich gemacht hat. Dort wurde in den Erdgeschossen des Wohngebäudes eine Einzelhandelsnutzung vorgesehen, deren Immissionen durch die Anlieferverkehre mit den Bedürfnissen der zukünftigen Bewohnerinnen und Bewohner in Übereinstimmung zu bringen waren.

Aus den genannten Herausforderungen ergeben sich aufwendigere Planungs- und Abstimmungsprozesse. Es hat sich gezeigt, dass eine frühzeitige Abstimmung mit den zuständigen Fachämtern (Lärm-/Immissionsschutz, Baugenehmigungsbehörde) erforderlich ist, um die Aspekte des

Lärmschutzes von Beginn an in die Planungen zu integrieren. Wenn diese erst im fortgeschrittenen Planungsstadium eingebunden werden, ergeben sich aufwendigere Um- oder Neuplanungen. Die dabei mitunter entstehenden „Kompromisslösungen“ (bspw. hinsichtlich der Grundrissgestaltung) hätten vorab durch gemeinsame Planungen vermieden werden können.

Zum anderen führen lärmschutzbedingt notwendige Besonderheiten in der Gebäudestellung oder der Grundrissgestaltung zu einer geringeren Flächenausnutzung oder zu weniger attraktiven Gebäudetypologien (Riegelbebauung als „bewohnte Lärmschutzwand“).

„Die Hamburger haben einen Leitfaden für Lärmschutz gemacht. Da sind wir aber bei unserem Gesundheitsamt nicht so richtig mit fröhlich geworden. Wobei es eigentlich nach unserer Meinung gegangen wäre. Hat aber letztendlich dazu geführt, dass diese Fassade zur Bahn im Prinzip geschlossen ist. Mehr oder weniger bis auf Nebenräume, Küchen und der Gleichen. Auch die Treppenhäuser sind verglast. [...] Wobei das in der Bauphase dann auch noch mal bei der Baugenehmigung losging, dass die im Prinzip so durchgesteckte Wohnungen hatten und auf der Gartenseite das Wohnzimmer und Esszimmer in einem durch und die Küche war eine ganz offene Geschichte. In der Küche darf man das Fenster öffnen, aber im Esszimmer hätte man das schon wieder nicht gedurft. Die wollten aber keine Zwischenwände einziehen. Dann ging es beim Baugenehmigungsverfahren darum, geht das? Beim Baugenehmigungsverfahren sagte er ‚Nein, geht nicht. Ihr müsst zwischen Küche und Esszimmer eine Wand machen.‘“ (Stadtverwaltung)

Die erforderlichen baulichen Besonderheiten lassen sich zum Teil aufgrund der baurechtlichen Bestimmungen nicht vermeiden, erschweren aber ggf. neben der Marktgängigkeit der Wohnungen auch die Akzeptanz in den Nachbarschaften. So wurde die sehr hohe Bebauung entlang der Bahntrasse im Bonner Projekt „Südstadtgärten“ von den Anwohnerinnen und Anwohnern kritisiert.

Eine Möglichkeit, um Wohnen auch in tendenziell lärmbelasteten Bereichen zu ermöglichen oder angrenzende Gewerbenutzungen zu schützen, stellt die Ausweisung von Mischgebieten anstelle von Wohngebieten dar. Dies ist z. B. in Göttingen auf dem ehemaligen Huhtamaki-Gelände geschehen. Durch die Festsetzung der an das Gewerbe angrenzenden Flächen als Mischgebiet ergab sich dort allerdings aus Sicht des Investors eine andere Schwierigkeit: Da in Mischgebieten eine gleichgewichtige Nutzungsmischung anzusetzen ist, sind dort neben Wohnungsbau in ähnlichem Umfang auch gewerbliche Nutzungen vorzusehen. Diese neu zu realisierenden gewerblichen Flächen hält der Investor für nicht marktfähig und befürchtet künftige Leerstände. Zukünftig könnte in einem solchen Fall ggf. die Gebietskategorie „Urbane Gebiete“ angewendet werden, die im Gegensatz zum Mischgebiet keine gleichgewichtige Nutzungsmischung erfordert und damit auch überwiegend oder ausschließlich Wohnungsbau ermöglicht.³⁰

Altlasten

Insbesondere vormalig gewerblich oder militärisch genutzte Flächen sind häufig mit Altlasten verunreinigt. Eine unklare Altlastenproblematik

³⁰ vgl. Wienhues/Knickmeier 2017; Haesemann 2015

Urbane Gebiete

Die im Zuge der BauGB-Novelle 2017 neu eingeführte Gebietskategorie „Urbane Gebiete“ ermöglicht es, auch an gewerblich geprägten Standorten Wohnen zu realisieren, ohne die beim „Mischgebiet“ erforderliche gleichgewichtige Nutzungsmischung zwischen Wohn- und Nichtwohnnutzung zu realisieren. Die zulässigen Dichtewerte übersteigen die des Mischgebiets (GRZ 0,8; GFZ 3,0). Auch die Grenzwerte für gewerblichen Lärm am Tag wurden gegenüber dem Mischgebiet leicht erhöht (3 Dezibel). Hierdurch könnte nun auch an bislang weniger gut wohnbaulich nutzbaren Standorten Wohnungsbau (leichter) möglich werden. Mit der Einführung der Urbanen Gebiete verbindet sich auch die Erwartung, dass die bislang praktizierte Ausweisung von Mischgebieten als „Umweglösung“ wieder entsprechend eingegrenzt wird.

schränkt die Marktgängigkeit der Grundstücke erheblich ein und führt damit zu Verzögerungen in den Grundstückstransaktionen. Entsprechend wurde in einer betrachteten Kommune die frühzeitige Altlastenabschätzung seitens der Stadt von den Interviewpartnern als Grundvoraussetzung für eine Vermarktung bewertet.

Bei unzureichender Transparenz über die bestehenden Belastungen können die Sanierungskosten nicht sicher abgeschätzt werden. Dadurch muss bei Abgabe eines Kaufgebots ein entsprechender „Risikopuffer“ eingeplant werden.

Auch am Beispiel der Altlastenproblematik wurde deutlich, dass themenbezogene Steuerungen mit den beteiligten Akteuren eine effiziente Strategie zur Lösungsfindung darstellen können (vgl. Beispiel „ehem. Güterbahnhof Greifswalder Straße“ in Berlin).

Naturschutz und Umweltbelange

Die Analyse der Fallbeispiele hat gezeigt, dass an den Wohnungsbau in der Innenentwicklung von unterschiedlicher Seite Anforderungen hinsichtlich des Umwelt- und Naturschutzes gestellt werden. Die Diskussions- und Aushandlungsprozesse mit den zuständigen Fachämtern, aber auch mit Interessenverbänden oder Bürgerinnen und Bürgern, haben sich mitunter als langwierig und konfliktbeladen dargestellt. Gegenstand der Abstimmungsprozesse waren der Erhalt vorhandener Grünstrukturen auf dem Grundstück, die Auswirkungen einer Bebauung auf das Mikroklima sowie die energetisch optimale Ausgestaltung der Gebäude an sich. Der eventuell erforderliche Ausgleich des Eingriffs wurde von den Vorhabenträgern als eher unproblematisch bewertet.

Auch wenn durch wohnbauliche Innenentwicklung Außenbereichsflächen geschont werden können, sind die Interessen der zuständigen Fachämter im Planungsprozess sehr unterschiedlich. Der wohnungspolitischen Zielsetzung stehen häufig Umweltaforderungen entgegen. Dies gilt es verwaltungsintern abzustimmen. Hinzu kommt, dass Anwohnerinnen und Anwohner, aber auch Interessenverbände, sich bei Bauvorhaben aktiv für den Erhalt von Grünräumen und Baumbeständen o.Ä. einsetzen. Hier spielen neben ökologischen Gesichtspunkten wie dem Schutz von Flora und Fauna oder der Vermeidung negativer Auswirkungen auf das Mikroklima auch Partialinteressen der Nachbarschaft eine Rolle. Baumbestandene Grundstücke oder zugängliche Wiesen bieten einen Blick ins Grüne, halten störende Nutzungen auf Abstand und können ggf. als „Hundewiese“ genutzt werden.

„Das bedeutet eine nahezu vollständige Entbiologisierung [...] [der] Gebietsfläche. Abgesehen davon, dass dieser Kahlschlag nicht nur das Erscheinungsbild der gesamten [...] [Straße] negativ beeinflusst, bedeutet eine Rodung in diesem Ausmaß Auswirkungen auf die Luftqualität und den Verlust von wichtigem Lebensraum für Fledermäuse, Vögel und Insekten.“ (Stellungsname aus der Bürgerschaft zu einem B-Plan)

Grundsätzlich stellt der Erhalt schützenswerter Bäume oder die Neupflanzung entsprechend großkroniger Bäume in der Innenentwicklung eine Herausforderung dar, da tief wurzelnde Pflanzen nicht mit den oftmals geforderten Tiefgaragen vereinbar sind. Auch hat sich gezeigt, dass Bäume, die zunächst während der Planungsphase erhalten werden sollten, bei der Umsetzung des Vorhabens schließlich doch gefällt werden mussten. Entsprechende Erfahrungen führen sowohl auf Seiten der zuständigen Fachämter als auch bei Interessenverbänden und der Bevölkerung zu Misstrauen in getroffene Festsetzungen oder Absprachen.

In Bezug auf öffentlich zugängliche Grünflächen hat ein Fallbeispiel gezeigt, dass die Eigentumsfrage zum Problem werden kann. Im entsprechenden Fall sollte eine öffentlich zugängliche Grünfläche im Eigentum der zukünftigen Wohnungseigentümer liegen. Dies war aus Sicht der Kommune sinnvoll, da diese damit nicht für Unterhalt und Pflege der Flächen aufkommen muss. Der Investor befürchtete hingegen Vermarktungsprobleme, da diese Pflichten auf die zukünftigen Eigentümer übergehen. Im Nachhinein stellte sich diese Befürchtung allerdings als unbegründet heraus. Dennoch haben die Aushandlungsprozesse zwischen Stadt und Investor einige Zeit in Anspruch genommen.

Energetische Anforderungen an die Gebäude

Energetische oder ökologische Anforderungen an die Gebäude selbst stellten in den betrachteten Fallstudien keine größere Herausforderung dar, auch wenn die gesetzlich vorgeschriebenen Anforderungen an den Energiestandard generell von den Investoren als relativ gewichtiger Kostentreiber beschrieben wurden. Dies ist insbesondere dann problematisch, wenn preisgünstiger Wohnraum geschaffen werden soll. In einem Fall wurden die von kommunaler Seite zusätzlich gestellten Ansprüche an die energetischen Standards als nicht mehr zeitgemäß beschrieben. Hier scheint eine Herausforderung für Kommunen

darin zu liegen, sich hinsichtlich der einsetzbaren Technologien permanent auf dem aktuellsten Stand zu halten.³¹

„Die Leute meinen, wir haben Probleme damit, weil wir es nicht erfüllen wollen. Aber das ist eigentlich umgekehrt. Wir wollen das erfüllen, aber wir wollen es qualitativ erfüllen, so dass es auch 15 Jahre oder 100 Jahre Bestand hat. Und nicht so, dass man nach 10 Jahren sagt ‚Mhh, eigentlich macht das keinen Sinn‘.“ (Investor in Bezug auf energetische Standards, die von der Kommune gefordert werden)

Denkmalschutz und Erhaltung bestehender Bausubstanz

Bauen in der Innenentwicklung bedeutet zuweilen auch Bauen in architektonisch erhaltens- und schützenswerter Umgebung oder auf Grundstücken mit baukulturell bedeutsamer Bausubstanz. Die Möglichkeiten zur Veränderung schützenswerter Gebäude oder Gebäudeensembles werden durch den Denkmalschutz geregelt. Rechtlich festgesetzt werden können Denkmäler als Einzeldenkmäler oder als Denkmalbereiche (Ensembles). Städtebauliche oder architektonische Zielsetzungen für schützenswerte Stadtbereiche werden in Erhaltungs- und Gestaltungssatzungen festgelegt.

Für den Wohnungsneubau kann der Denkmalschutz die Entwicklungsmöglichkeiten einschränken oder das Vorhaben verteuern. Die mit dem Denkmalschutz zu erhaltenden Qualitäten können aber auch eine wichtige Aufwertung des Gebäudes oder des Ensembles bedeuten und die Historie baulich aufgreifen. Wenn sie so integriert werden, dass sich ein zusätzliches positives Alleinstellungsmerkmal ergibt, können sie die spätere Vermarktung erleichtern (in einem Fallbeispiel stand der Erhalt der Fassade eines historischen Gebäudes für den Investor aus diesem Grund außer Frage). Hinzu kommen die Möglichkeiten der steuerlichen Förderung für die denkmalrelevanten Erhaltungsaufwendungen an Bestandsgebäuden. In der Nachbarschaft oder interessierten Bürgerschaft wecken Denkmalschutz und Erhaltungswürdigkeit zusätzliche Emotionen. Durch eine Integration der die Flächen oder Gebäude prägenden Elemente, die ggf. auf die Nutzungshistorie verweisen, kann eine höhere Identifizierung der Bevölkerung mit dem Bauvorhaben erreicht werden. Zugleich kann eine fehlende Integration derartiger Elemente in eine öffentliche Ablehnung

³¹ Es gibt allerdings nicht wenige Kommunen, die ganz bewusst sehr hohe energetische Anforderungen für den Wohnungsneubau festschreiben (u. a. München, Freiburg, Stuttgart, Tübingen) und hierfür einen hohen Steuerungs- aufwand in Kauf nehmen.

des Neubauvorhabens münden. Eindrücklich deutlich wurde dies bei einem Bauvorhaben, bei dem der Abriss eines prägenden Gebäudes zum Mitauslöser starker Widerstände wurde.

Eine intensive Auseinandersetzung mit der bestehenden Substanz, insbesondere dem Baudenkmal oder den Vorgaben von Erhaltungs- und Gestaltungssatzungen seitens des Investors, ist deshalb selbstverständlich. An einem Bauvorhaben ist deutlich geworden, dass sich die Ziele von Erhaltungs- und Gestaltungssatzungen mitunter nicht mit den Zielen des Vorhabenträgers decken und auch innerhalb der Kommune eine der Satzung entgegenstehende Entwicklung begrüßt wird. Im konkreten Fall sollte eine Entwicklung der Fläche möglich gemacht werden, die zwar den Festsetzungen der Satzung nicht in vollem Umfang entspricht, dennoch aber einen bestehenden städtebaulichen Missstand behebt. In solchen Fällen ist die Stadt gefordert, eine klare Haltung hinsichtlich der städtebaulichen Ziele zu entwickeln. Das ist mit einem erhöhten Abstimmungsaufwand zwischen den Fachämtern (insb. zwischen Denkmalschutz und Stadtplanung) verbunden.

Im Rahmen dieser Studie sind auch zwei Fallbeispiele betrachtet worden, bei denen sich engagierte Bürgerinnen und Bürger oder die lokale Politik auf den Denkmalschutz bzw. die Erhaltungswürdigkeit berufen haben, um Bauvorhaben zu verhindern. Fachgutachten und Einschätzungen der zuständigen Denkmalschutzbehörden widersprachen einer Schutzwürdigkeit jedoch in beiden Fällen.

Verkehrsinfrastruktur und verkehrliche Auswirkungen

In den untersuchten Fallstudien war die Verkehrsinfrastruktur immer wieder Diskussionsgegenstand. Dies betraf das zur Verfügung stehende Parkraumangebot im öffentlichen Straßenraum, die Kapazitäten der bestehenden Erschließungsstraßen für den zusätzlichen Bewohner- und Besucherverkehr und die zusätzliche Lärmbelastung für die Anwohnerinnen und Anwohner etwa durch die geplante Tiefgaragenzufahrt.

Grundsätzlich stellen die erforderlichen Stellplatznachweise viele Projektträger vor Herausforderungen.³² Dies ist zunächst unabhängig von der tatsächlichen Nutzung von Autos durch die Bewohnerinnen und Bewohner. Ausnahmen bestehen bei gefördertem Wohnraum, bei dem teilweise nur eine reduzierte Stellplatzzahl realisiert werden muss. Die Anforderungen an den Stell-

³² Grundsätzlich ist die Zahl der zu errichtenden Stellplätze Gegenstand des Bauordnungsrechts und liegt damit in der Kompetenz der Bundesländer.

platznachweis wurden in jüngster Zeit intensiv und kontrovers diskutiert.³³ So variieren die Vorgaben derzeit erheblich: In Hamburg und Berlin wird auf Stellplatznachweise generell verzichtet, während in der überwiegenden Mehrheit der Kommunen nach wie vor Stellplätze nachgewiesen werden müssen. In einigen Ländern können die Kommunen in Abhängigkeit von bestimmten Rahmenbedingungen bzw. unter bestimmten Voraussetzungen auch eigene Stellplatzsatzungen erlassen und Regelungen treffen, so u. a. bei einer guten ÖPNV-Anbindung oder der Einführung von quartiersbezogenen Mobilitätskonzepten. Für den Wohnungsbau kommt hinzu, dass die unterschiedlichen Zielgruppen auch unterschiedliche Anforderungen an die Ausstattung mit Stellplätzen haben: Die einen erwarten ausreichend Stellplätze in Tiefgaragen, andere präferieren die Abkehr von autoorientierten Erschließungen. Je nach Situation können Tiefgaragen einen erheblichen Kostenfaktor darstellen, der die Wirtschaftlichkeit beeinträchtigt oder aber problemlos wirtschaftlich an Fremdnutzer vermietet werden kann.

Während die entsprechenden Fachgutachten in allen Fällen eine Verträglichkeit des zusätzlichen Verkehrsaufkommens bescheinigten, wurde die Situation von den Anwohnerinnen und Anwohnern weitaus kritischer eingeschätzt. Mitunter widersprechen sich die faktenbasierten Modellrechnungen der Experten bzw. die vorgegebenen Richtwerte und das Alltagswissen und die Erfahrungen der Bürgerinnen und Bürger. Der Widerstand aus der Anwohnerschaft tritt verstärkt zu Tage, wenn die entsprechende Fläche längere Zeit brach lag. In diesem Fall wird die verkehrliche Veränderung durch das geplante Wohnungsbauvorhaben als besonders groß wahrgenommen. Aus den intensiven Diskussionen um die Verträglichkeit der Neubauvorhaben hinsichtlich des zusätzlichen Verkehrsaufkommens haben sich in den untersuchten Wohnungsbauprojekten zum einen zeitliche Verzögerungen (etwa durch neuerlich einzuholende Verkehrsgutachten) und zum anderen Veränderungen in der Ausgestaltung der Bauvorhaben ergeben. In einem Fall hatte die Kommune ursprünglich das Ziel verfolgt, dem innenstadtnahen Standort entsprechend ein autoarmes Quartier zu ermöglichen. Letztendlich wurde als Ergebnis der Bürgerbeteiligung allerdings ein Stellplatzschlüssel von 1,0 (ein Stellplatz pro Wohnung) angewendet.

Im Zusammenhang mit der verkehrlichen Erschließung wurde deutlich, dass die Wohnungsbauvorhaben durchaus als Kristallisationspunkt für bereits bestehende Problemlagen im Quartier dienen und sich damit mitunter der Unmut der Anwohnerinnen und Anwohner über bereits im Status Quo unzureichende Stellplatzverfügbarkeiten oder hohe Verkehrsbelastungen an den Bauvorhaben „entlädt“.

Entwässerung

Die Analyse der Wohnungsbauvorhaben hat gezeigt, dass neben der Verkehrsinfrastruktur in Einzelfällen auch das örtliche Kanalnetz zur Engstelle für den Wohnungsneubau werden kann. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn das entsprechende Grundstück vormals nicht baulich genutzt wurde. Erschwert wird die Situation, wenn eine Versickerung des anfallenden Niederschlagswassers auf dem Grundstück selbst nicht oder nur eingeschränkt möglich ist. Dann sind mitunter teure Rückhaltungsmöglichkeiten auf dem Grundstück umzusetzen. Eine frühzeitige Untersuchung der Kapazitäten der Kanalisation und damit verbundener eventuell erforderlicher Maßnahmen auf dem Grundstück hilft, aufwendige Umplanungen zu vermeiden.

„Das ist ein Problem, das Sie in vielen Kommunen finden. Dass diese Bebauungsdichte in der Infrastruktur nicht abgebildet werden kann. Die Kommunen müssen, wenn sie verdichten wollen, ihre eigenen Infrastrukturen prüfen. Was geht? Wie kann man was regeln? Mit Regenwasser geht das so. Wenn aber Schmutzwasser das Problem ist, dann muss die Kommune was machen.“ (Investor)

5.3 Umsetzung stadtentwicklungspolitischer Zielsetzungen in den Wohnungsbauvorhaben

In einigen der analysierten Projekte wurde die Integration von gefördertem Wohnungsbau oder Kindertagesstätten gefordert. Dies hat insbesondere dann Abstimmungsprozesse erschwert, wenn die Forderungen erst zu einem späteren Zeitpunkt in das Verfahren eingebracht wurden und damit ungeplante Mehrkosten für den Vorhabenträger verursachten. Hier zeigt sich, dass stadtweite, eindeutige Standards, wie sie etwa in Baulandbeschlüssen gefasst werden können, die Abstimmung erleichtern. Wenn für alle Akteure von Beginn an ersichtlich ist, welche Anforderungen an eine wohnbauliche Entwicklung gestellt werden, können diese frühzeitig eingeplant und eingepreist werden. In einigen Fallstudienkommunen bestanden keine derartigen Regelungen, in anderen ließen sie Interpretationsspielräume zu.

³³ Diese Thematik wurde auch im „10-Punkte-Programm“ des „Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen“ aufgegriffen sowie in einer entsprechenden BMUB/BBSR-Fachkonferenz „Stellplatzsatzungen flexibler gestalten“ (6.12.2016) vertieft (vgl. BMUB/Das Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen 2017)

Integration geförderten Wohnungsbaus

Die untersuchten Wohnungsbauvorhaben haben überwiegend eine längere Planungshistorie. Vielfach wurde zu Beginn in den Kommunen noch keine Notwendigkeit gesehen, in verstärktem Umfang geförderten Wohnungsbau zu berücksichtigen. Erst im Verlauf der Projektentwicklung haben sich die kommunalen Zielsetzungen aufgrund des drängenderen Bedarfs an bezahlbarem Wohnraum verändert. Dies hat dann in verschiedenen Projekten zu Abstimmungsproblemen geführt (z. B. „Südstadtgärten“ in Bonn, „Wohnen am Klosterpark“ in Göttingen, „Rissener Straße“ in Wedel). Auf der Basis bereits weit fortgeschrittener Planungen sahen sich die Investoren nur schwer in der Lage, den (zusätzlichen) geförderten Wohnungsbau wirtschaftlich zu integrieren. Hintergrund ist, dass die Förderung dieser Wohnungen in der Regel nicht ausreicht, den Ertragsverzicht bei den Mieten auszugleichen, so dass zusätzliche Belastungen entstehen.^{34 35}

Wenn bereits im Vorfeld bei anderen Themen Zugeständnisse seitens des Investors gemacht wurden (z. B. Kita, Erschließung), werden die verbliebenden Wirtschaftlichkeitsspielräume als zu gering für die Übernahme weiterer Lasten empfunden. Hinzu kommt, dass sich die Investoren schwertun, in Teilen des Vorhabens auf die Rolle des Bestandshalters umzuschwenken oder eben in einer relativ späten Projektphase ein Teil des Grundstücks an ein interessiertes Wohnungsbaunternehmen zu verkaufen. Nur in einem Fall gab es zu Beginn eine explizite Ablehnung des geförderten Wohnungsbaus aus der Bürgerschaft („Ulmer Straße“ in Augsburg), die aber durch eine entsprechende aktive Kommunikation der Kommune zum Großteil wieder aufgefangen werden konnte.

Kinderbetreuungs- und Bildungseinrichtungen

In zwei Fallbeispielen wurden neben dem Wohnungsbau auch Kindertagesstätten auf den Grundstücken errichtet. Ob und in welchem Um-

fang als Folge des Wohnungsbauvorhabens Kindertagesstätten oder z. B. auch Grundschulen neu errichtet bzw. erweitert werden müssen, hängt in erster Linie vom Vorhandensein entsprechender Einrichtungen im Umfeld des Vorhabens und von deren Auslastung ab. Oftmals fehlen den Kommunen geeignete Grundstücke für den Neubau, sodass eine Neigung besteht, die entsprechenden Einrichtungen in die (größeren) Wohnungsbauvorhaben zu integrieren. Meist werden die damit einhergehenden Vereinbarungen in die städtebaulichen Verträge integriert. Dabei kann es sich um Grundstücksabtretungen oder auch eine Baupflicht handeln, sodass die fertiggestellte Einrichtung zu definierten Konditionen in eine kommunale oder anderweitige Trägerschaft übergehen kann. Dieses Thema hat in den untersuchten Vorhaben keine besonderen Konflikte ausgelöst, da auch die Investoren ein Interesse an einer ausreichenden Kindergartenversorgung haben. Probleme sind allenfalls entstanden, wenn der Platzbedarf von Seiten der zuständigen Jugendämter erst relativ spät angemeldet wurde und die Planungen nachträglich angepasst werden mussten.

5.4 Akzeptanz der Wohnungsbauvorhaben in Nachbarschaft und Bürgerschaft

Die untersuchten Wohnungsbauvorhaben bilden verschiedene, für die Thematik relevante planungsrechtliche Konstellationen und Rahmenbedingungen ab. Die nach § 34 BauGB genehmigungsfähigen Vorhaben mit allen damit verbundenen Schwierigkeiten im Einzelnen gehören ebenso dazu wie die Bebauungsplanverfahren. Im Hinblick auf die Frage nach der Akzeptanz und Mitwirkungsmöglichkeiten ist hier zu trennen nach dem bestehenden Baurecht nach § 34 BauGB und den entsprechenden Anforderungen im Baugenehmigungsverfahren sowie den Bebauungsplanverfahren bei vorhandenen, zu ändernden und neu aufzustellenden Bebauungsplänen (siehe zur planungsrechtlichen Einordnung der untersuchten Wohnungsbauvorhaben Kap. 5.1).

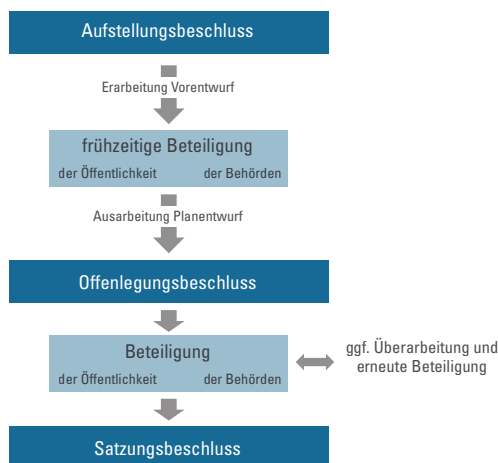
Insbesondere bei Bebauungsplanverfahren sieht das BauGB eine Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger vor (vgl. Abbildung 20). Insofern ist dies auch bei Wohnungsbauvorhaben längst Bestandteil des Planungsalltages. Das bürgerschaftliche Bedürfnis nach Beteiligung und Artikulation eigener Interessen regt sich jedoch unabhängig von diesen „formellen“ Beteiligungsangeboten. Insofern gibt es auch bei Vorhaben, für die kein Bebauungsplan aufgestellt werden muss (§34 BauGB) ein Interesse an frühzeitiger Information und Mitwirkungsmöglichkeiten. Auch konzentrieren sich die engagierten Bürgerinnen und Bürger

34 Erst in jüngerer Zeit ist die Bereitschaft zur Realisierung geförderten Wohnungsbaus bei den Investoren gestiegen. Ausschlaggebend dürften die verbesserten Förderkonditionen und die gestiegene öffentliche Erwartungshaltung sein.

35 Mittlerweile haben immer mehr Kommunen verbindliche Zielvorgaben für Anteile geförderten Wohnungsbaus bei Neubauvorhaben formuliert (z. B. Berlin, München, Freiburg, aber auch Bonn seit Anfang 2017). Die Ausgestaltung der einzelnen Regelungen ist dabei durchaus unterschiedlich in Bezug auf die Höhe des Anteils geförderter Wohnungen und die Flexibilität der Anwendung je nach Standort. In den Kommunen zeigt sich, dass durch solche Regelungen Standards etabliert werden, die auch von Investoren akzeptiert werden und den Abstimmungsaufwand im Einzelfall reduzieren.

nicht zwangsläufig auf die angebotenen Beteiligungsveranstaltungen, sondern artikulieren sich auch außerhalb der planerisch vorgesehenen Formate und Zeitfenster. Der folgende Abschnitt setzt dementsprechend breit an.

Abbildung 20:
Idealtypischer Ablauf eines Bebauungsplanverfahrens



Quelle: Quaestio

Wohnungsbauprojekte der Innenentwicklung greifen verändernd in die Nachbarschaften ein. Sie verändern möglicherweise die Blickbeziehungen, erzeugen neuen Verkehr und Lärm, verstärken die Konkurrenz um knappe Parkplätze, reduzieren den Lichteinfall in die bestehenden Wohnungen, verändern die soziale Zusammensetzung der Nachbarschaft, greifen auf knappe Grün- und Freiflächen zu und vieles mehr. Selbstverständlich ließen sich auch positive Wirkungen anführen, aber in der Regel gilt, dass die negative Betroffenheit die Nachbarschaften mobilisiert und vor allem Abwehrargumente vorgebracht werden. Auch in den untersuchten Fallbeispielen hat sich die bürgerschaftliche Beteiligung nahezu ausschließlich in Kritik an und Widerstand gegenüber den Vorhaben geäußert. Lediglich bei sechs der 13 analysierten Projekte hat sich kein nennenswerter bürgerschaftlicher Widerstand gezeigt. Auch hier gab es zwar einzelne Bürgerinnen und Bürger, die sich kritisch nachfragend zu Wort gemeldet oder entsprechende schriftliche Einwendungen formuliert haben. Der Widerstand hat sich jedoch nicht organisiert und von daher keine besondere Kraft entfaltet. Damit bestätigt sich das durch viele Berichte bereits geprägte Bild, dass die Befürworter von Projekten selten auf den Plan treten und sich die Bürgerbeteiligung zu derartigen Investitionsvorhaben primär aus einer ablehnenden Haltung speist.

Die für die vorliegende Studie geführten Interviews haben deutlich gemacht, dass die Kritik an den Wohnungsbauvorhaben aus unterschiedlichen Haltungen resultiert und sich mit spezifi-

schen Argumentationssträngen verbindet. Grob strukturiert lassen sich vier mit typischen Argumenten verbundene Haltungen erkennen³⁶:

1) Beeinträchtigungsargumente – Nachbarschaften als Vertreter ihrer Interessen

Sehr einfach und banal ist die Aussage, dass kaum bürgerschaftlicher und insbesondere nachbarschaftlicher Widerstand entsteht, wenn das Projektgebiet nicht an vorhandene Wohnbebauung anschließt, weil das Umfeld z. B. von gewerblichen Nutzungen geprägt ist („Rissener Straße“ in Wedel). Ein zweiter Befund lässt sich aus dem Umstand ableiten, ob die geplante Wohnbebauung gegenüber dem gegenwärtigen Zustand eine klar erkennbare Verbesserung darstellt. Dies ist z. B. der Fall, wenn über Jahre hinweg von Verfall geprägte Gewerbebrachen endlich überplant und bebaut werden („Wohnen am Klosterpark“ in Göttingen). Zwar wäre auch in diesen Fällen eine Anwohnerinitiative denkbar, die statt der Wohnbebauung einen Park fordert. Doch sind die Wohnquartiere im Umfeld der Gewerbebrachen meist von sozialen Gruppen dominiert, denen man üblicherweise einen geringeren Grad an Organisationsbereitschaft zuspricht. Dies sieht in statushohen Wohngebieten anders aus. Die Wohnqualität ist bereits hoch, die Wirkungen von zusätzlichem Wohnungsbau auf die Lebensqualität der Anwohnerinnen und Anwohner fallen in der Tendenz negativ aus und zusätzlich sind die Anwohnerinnen und Anwohner wahrscheinlich eher bereit und in der Lage, den Widerstand zu organisieren („Nonnenstieg“ in Göttingen, „Südstadtgärten“ in Bonn etc.). Überlagert werden diese Zusammenhänge wahrscheinlich von der Frage, ob die vorhergehende Nutzung z. B. aufgrund ihrer historischen Bedeutung ein besonderes Identifikationspotenzial für die Anwohnerinnen und Anwohner hat („Nonnenstieg“ in Göttingen).

Bei mehr als der Hälfte der analysierten Wohnungsbauvorhaben hat sich die Nachbarschaft mit einer kritischen Haltung bemerkbar gemacht. Konkret wurden von den Anwohnerinnen und Anwohnern vor allem die Anzahl der Geschosse und die Gesamthöhen der Baukörper, die Verkehrsführung oder die Zahl der Parkplätze im öffentlichen Raum kritisiert.

Eine eher kritisch-konstruktive Haltung gegenüber den geplanten Wohnungsbauvorhaben prägt die Bürgerinitiativen bei beiden Bonner Projekten, die Anwohnerschaft des Vorhabens in der

³⁶ Eine kleine Gruppe wird hier ausgespart: Bei immerhin vier Vorhaben wurde uns berichtet, dass Einzelpersonen sehr konsequent ihre (vermeintliche) Rechtsposition z. B. als Mieterin bzw. Mieter oder Nachbarin bzw. Nachbar nutzen wollten, um größere Geldbeträge für sich „herauszuhandeln“. Dies ist in zwei Fällen gelungen.

Wedeler „Rudolf-Breitscheid-Straße“, Teile des Widerstands beim Projekt „Nonnenstieg“ in Göttingen sowie in Kassel beim Projekt „Wohnen am Mulang“. In den anderen untersuchten Projekten mögen diese verhandlungsbereiten Nachbarinnen und Nachbarn ebenfalls präsent gewesen sein, wurden aber in der Wahrnehmung unserer Gesprächspartner von anderen Gruppen und Haltungen überlagert bzw. dominiert.

Nicht nur die Qualität der Informations- und Beteiligungsangebote und die Handlungsspielräume von Kommune und Investor beeinflussen die Auseinandersetzung. Bemerkbar macht sich auch, ob die engagierten Nachbarinnen und Nachbarn aus einer grundsätzlichen Akzeptanz gegenüber der Kommune und den politischen Entscheidungen heraus agieren und sie dementsprechend ihr eigenes Interesse als Partialinteresse einordnen. Zwar unterscheiden sich das Durchhaltevermögen und die Hartnäckigkeit, mit der die eigenen Interessen verfolgt werden im Einzelfall, doch bleibt die Haltung in dieser kritisch-konstruktiven Teilgruppe von Kompromissfähigkeit geprägt und neigt eher selten zu einer Totalablehnung des Wohnungsbaus.

2) Stellvertreterargumente – übergeordnete Konflikte belasten die Wohnungsbauprojekte

In zwei bis vier Fällen ist aus den Interviews der Eindruck entstanden, dass sich die Vehemenz des Widerstands nicht allein aus der Wirkung des Wohnungsbauvorhabens erklären lässt. Bei den Bonner „Südstadtgärten“ wurde sehr deutlich, dass sich die Bewohnerinnen und Bewohner des angrenzenden Viertels seit Jahren von der Stadt mit ihren Verkehrsproblemen (Durchgangsverkehr, Parkplatzknappheit und Parksuchverkehr) allein gelassen fühlen. Das geplante Wohnungsbauvorhaben mit ca. 230 Wohnungen würde diese Situation – so die Vermutung der Anwohnerinnen und Anwohner – noch verschlimmern. Der Widerstand beim Projekt „Ulmer Straße“ in Augsburg richtete sich vor allem gegen die geplanten Sozialwohnungen. Befürchtet wurde eine Ghettoisierung. Hintergrund war die Sorge der Anwohnerinnen und Anwohner, dass sich vorhandene Konfliktpunkte (z. B. Drogenkriminalität) durch den Neubau von Sozialwohnungen verschärfen. Im Augsburger „Martini-Park“ wurde der Kampf für den Erhalt des Gärtnerhäuschens mit dem Argument begründet, dass die Stadt in der Vergangenheit mehrfach historisch bedeutsame Gebäude geopfert hat. Der Einsatz für mehr Grünfläche und gegen den Wohnungsbau auf dem ehemaligen Güterbahnhof Greifswalder Straße in Berlin-Pankow scheint seine Wurzeln auch in einer Unzufriedenheit mit dem wohnungsnahen Grünflächenangebot zu haben. Insgesamt wurde dort ein Mangel an Grünflächen in den innerstädtischen Lagen bei

stark wachsender Bevölkerung beklagt. Die vorhandenen wohnungsnahen Grünflächen weisen zudem ein vernachlässigtes Erscheinungsbild auf.

3) repräsentationskritische Grundsatzargumente – Bürgerinnen und Bürger als Souverän ihres Quartiers („Das Recht auf Stadt“)

Durchaus verwandt mit der im vorhergehenden Abschnitt skizzierten Haltung, aber etwas anders gelagert, ist eine Argumentation, die einen Vorrang der Bürgerinnen und Bürger bei der Gestaltung ihres Umfeldes postuliert und sich so deutlich von der reinen Vertretung nachbarschaftlicher Interessen unterscheidet. Die Basis der Argumentation ist, dass die Dominanz der repräsentativ-demokratischen Entscheidungsfindung durch mehr direktdemokratische Elemente zu korrigieren sei und dies in besonderer Weise für die Gestaltung des eigenen Lebensumfeldes/des Quartiers gelte. Diese Haltung findet sich bei Menschen mit sehr unterschiedlicher politischer Gesinnung und gesellschaftlicher Stellung. Oft verbindet sich dies mit der Einschätzung, dass das repräsentative System zu anfällig gegenüber Wirtschaftsinteressen und die Politik zu einseitig darauf aus sei, deren Investitionsprojekte auch gegen den Willen der Bürgerinnen und Bürger einen Weg zu bahnen. In dieser Haltung mischen sich insofern Repräsentations- und Kapitalismuskritik.

Ein Gesprächspartner führte aus, dass der Wunsch nach Gestaltung des eigenen Lebensumfeldes auch eine Gegenreaktion auf die empfundene Ohnmacht in einer zunehmend globalisierten Welt ist:

„Es gibt eine unglaubliche Verkomplizierung der Welt und die Leute [Anm.: die Politik] wissen nicht mehr, was eigentlich vor Ort abgeht und was die Leute wollen. Die machen halt ihr Ding. Und dann suchen sie neue Instrumente und sagen, wir brauchen jetzt Bürgerbeteiligung und das müssen wir jetzt auch noch so irgendwie nebenher hinkriegen.“
[...] Ich weiß, dass ich nichts weiß. Mir ist die Welt zu kompliziert. [...] Und dafür ist mein Gefühl, für mich, für mein Leben war das die schönste Sache in den letzten Jahren, die ich gemacht habe. Weil ich gemerkt habe, ich kann lokal handeln und versuchen was zu tun. Weil mir global die Probleme zu viel werden! [...] Hier kann ich was machen!“
(Bürgerinitiative)

Dieser Gesprächspartner artikuliert die wahrscheinlich weiter verbreitete Erfahrung, dass das Engagement vor Ort und für das eigene Umfeld – wohl auch aufgrund der dabei entstehenden Kontakte und Freundschaften im Quartier – als Gegengewicht zu einer globalisierten Welt ohne Gemeinschaftserfahrung und individuelle

demokratische Gestaltungsoptionen wirkt. Aus der Ohnmacht bei den großen Fragen wird das Recht auf Mitgestaltung im Kleinen und Konkreten vor Ort abgeleitet („Recht auf Stadt“). Wenn Demokratie in den großen Zusammenhängen nicht möglich ist, dann müsse sie im Kleinen vor Ort in besonderer Weise Geltung haben. In letzter Konsequenz (und nachdem die Gesprächspartner nach längerem Gesprächsverlauf die Möglichkeit hatten, sich in ihrer eigenen Haltung selbst zu bestärken) wird der Kommune bisweilen das Recht abgesprochen, ein Projekt kraft einer Mehrheitsentscheidung und insofern nicht im Konsens mit der lokal verankerten und organisierten Bürgerschaft durchzusetzen:

„Es wird nichts gemacht, bis dass der Konsens erreicht ist. [...] Und dann wird eben nicht gebaut, wenn kein Konsens da ist.“ (Bürgerinitiative)

„Wir wollen selber mitreden, wie wir hier leben. Unsere Zielfrage ist: Wie wollen wir leben? Hier passiert so viel, wir haben Angst.“ (Bürgerinitiative)

Die skizzierte Argumentation scheint bei einigen Gesprächspartnern eher aus einem bürgerschaftlichen Selbstbehauptungswillen angetrieben und nicht unbedingt Teil einer grundsätzlichen politischen Haltung zu sein. Die Kritik an der Kommune und an den repräsentativen Organen verbindet sich mit dem Interesse zur Verhinderung des Wohnungsbauvorhabens. Das konkrete Vorhaben ist Fixpunkt des Engagements.

4) kapitalismuskritische Grundsatzargumente – Wohnungsbau als Symbol des „globalen Finanzkapitalismus“

Bei anderen Gesprächspartnern sind die Kritik und der Widerstand weniger einzelfallbezogen, sondern in ein breiteres politisches Engagement eingebettet. Es wird ganz explizit und bestimmt darauf verwiesen, dass es nicht um den eigenen Vorteil geht. Hier geht es eher um die Verteidigung der Lebenswelt gegen den „globalen Finanzkapitalismus“, der in der etablierten Politik einen allzu willfährigen Verbündeten zu haben scheint. Als politische Bewegung ist dies Engagement nicht auf ein einzelnes Projekt begrenzt, sondern dehnt sich je nach Größe und Leistungsfähigkeit der Initiativen auf unterschiedliche Stadtentwicklungs- und Wohnungsbauvorhaben aus. Dass der Widerstand gegen die untersuchten Wohnungsbauvorhaben mit entsprechenden politischen Bewegungen verflochten ist, wurde innerhalb der untersuchten Städte vor allem in Göttingen

und Berlin³⁷ deutlich. Dies muss nicht bedeuten, dass in den anderen Städten keine vergleichbaren politischen Bewegungen existieren. Lediglich bei den für diese Studie untersuchten Wohnungsbauvorhaben sind sie nicht prägend in Erscheinung getreten. Wahrscheinlich ist, dass sich der Widerstand in den jeweiligen Städten auf wenige symbolträchtige Projekte konzentriert, so wie dies z. B. vom Viktoria-Carree in Bonn oder den Esso-Häusern in Hamburg³⁸ berichtet wird.

Aus der Investorensicht ist nicht immer absehbar, welches Projekt politische Bedeutung erlangt und insofern zum Symbol des Widerstandes wird. Deutlich wurde in den Gesprächen jedoch, dass die normalen Verfahren und Verhandlungslösungen an ihre Grenzen kommen, wenn politische Grundsatzkonflikte in die eigentlich primär vorhabenbezogene Diskussion hineingetragen werden:

„Das sind professionelle Agitatoren und die werden immer etwas haben, was ihnen nicht passt, um letztendlich eigene Ziele zu verfolgen. In dem Fall die politische Karriere oder so. Aber es gibt hundert andere, die eigene Ziele verfolgen. Und das wird immer das Problem sein in solchen Verfahren, dass die Politik nicht in der Lage ist – warum auch immer – diese Leute auszusortieren und zu sagen okay, das sind die 30 oder die 100 oder die 500, je nach Stadtgröße, die immer protestieren. Und die sind uns egal, weil ich es eh nicht ändern kann und ich sollte auf die Anderen Rücksicht nehmen. Das passiert nicht.“ (Investor)

Der Wunsch der Investoren, hier mehr Unterstützung von der Kommunen bzw. der Kommunalpolitik zu erhalten, wurde in diesem Zusammenhang regelmäßig artikuliert. Dies wird auch in Kapitel 5.6 deutlich.

Verwoben mit und eingelagert in die zuvor genannten vier Argumentationsstränge zeigten sich bei den analysierten Vorhaben häufig „Vertrauensprobleme“ und „Kommunikationsprobleme“. Manchmal traten diese auch unabhängig von den skizzierten Argumentationssträngen auf. Sie führten zur Herausbildung oder Verstärkung von Akzeptanzmängeln und werden im Folgenden näher beschrieben.

³⁷ Für Berlin-Pankow gilt, dass diese Positionen insbesondere auch von der Linkspartei vertreten werden, die im Bezirksparlament ein erhebliches Gewicht hat und in für die untersuchten Projekte relevanten Phasen auch den Baustadtrat gestellt hat.

³⁸ Vgl. Rose 2017

Das „Vertrauensproblem“ – Kritik an der fachlichen Arbeit der Planungsverwaltungen

Von einigen engagierten Bürgerinnen und Bürgern oder Bürgerinitiativen wurde in den Interviews argumentiert, dass die Stadtverwaltungen und die Fachpolitiker fachlich unzureichend arbeiten. Dabei wird ihnen entweder eine mangelnde Qualifikation oder eine mangelnde Bereitschaft unterstellt. Aus der Einschätzung, es handle sich um eine mangelnde Bereitschaft, wird bisweilen gefolgert, dass wirtschaftliche Interessen ausschlaggebend für eine einseitige Interpretation des eigentlich zu vertretenden öffentlichen Interesses sind.

Häufig wurde in den Schilderungen die Überlegung angeführt, dass die Entscheidungsfindung eigentlich recht einfach sei, die Fachleute jedoch nicht die richtigen Informationen zur Kenntnis nehmen oder wesentliche Wirkungszusammenhänge nicht begreifen.

„Was wir versucht haben zu verdeutlichen war, dass [die Verwaltung und die Politik] ihre Arbeit nicht vernünftig machen. (...) Sie werden bezahlt für diese Sachen und wir nicht! Und wir zeigen ihnen nochmal, was sie eigentlich machen müssten.“ (Bürgerinitiative)

„Zunächst ging es darum zu entwickeln, wie könnten Häuser aussehen, die man auf dieses Grundstück stellt. Dafür muss man kein Architekt sein. Das kann man, wenn man relativ gut mit einem Zeichenprogramm auf dem Computer umgehen kann. Also diese Entwürfe sind so gemacht worden.“ (Bürgerinitiative)

Aus der Unzufriedenheit mit der Qualität der Arbeit von Verwaltung und Politik heraus werden bisweilen – wie in den vorstehenden Zitaten deutlich wird – auch eigene Anstrengungen unternommen. Teilweise werden Gegengutachten beauftragt, eigene Pläne erstellt oder umfangreiche Nachprüfungen der vorgelegten Unterlagen und Pläne durchgeführt. Dass die Bürgerinnen und Bürger dabei vielfach über die Grenzen des für sie eigentlich Leistbaren hinausgehen, offenbart stellvertretend folgende Passage:

„Es hat Folgen gehabt, diese viele Jahre Rödeln bis zum Umfallen. [An einen weiteren Engagierten gerichtet:] Du bist fast verrückt geworden darüber! Der Einsatz war entschieden zu groß [...]. Das hat uns unglaublich viel Geld gekostet. [...] Das ist ein Unding, dass eine öffentliche Angelegenheit derart von der Nachbarschaft getragen werden muss. Wir mussten sie ja hintragen zu der Entscheidung, die die einzig sinnvolle sein konnte. Und mussten das auch noch selbst bezahlen. Das halte ich für eine besondere Schweinerei.“ (Bürgerinitiative)

Dass dieses hohe Engagement in Frustration mündet, wenn die Kommune oder der Investor die vorgetragenen Argumente nicht berücksichtigt, ist naheliegend. Auch dies ist eine Erfahrung in mehreren analysierten Vorhaben („Nonnenstieg“ in Göttingen, „ehem. Güterbahnhof Greifswalder Straße“ in Berlin, „Martini-Park“ in Augsburg):

„Zum Beispiel die Vorschläge, die gemacht worden sind. Die auch unter sehr viel Mühen, unter sehr viel Zeit- und Material- und Geldeinsatz erzeugt worden sind, von denen ist nichts, aber auch gar nichts, nicht mal von der Idee her, ernsthaft von der Verwaltung bedacht worden und in irgendeiner Weise berücksichtigt worden. Das war für uns eine sehr negative und sehr deprimierende Erfahrung.“ (Bürgerinitiative)

Die Bandbreite der vorgebrachten Sachargumente ist breit. In einem Fall wurde bemängelt, dass ein altes, auf einer Grünfläche gelegenes Gärtnerhäuschen in seiner historischen Bedeutung nicht richtig eingeschätzt wurde. Oft wurde kritisiert, dass die Bedeutung von Natur und Landschaft in Verwaltung und Politik nicht ausreichend beachtet wird. Häufig wurde angeführt, dass die städtischen Bevölkerungs- und Wohnungsbedarfsprognosen fehlerhaft sind und von daher keine oder nur eine reduzierte Notwendigkeit zu Wohnungsneubau besteht. Von einigen Gesprächspartnern wurde zwar anerkannt, dass Wohnraumpässe bestehen, diese aber nicht durch Wohnungsneubau beseitigt werden können oder sollten. Stattdessen wurde angemahnt, durch ein verändertes Mietrecht soziale Härten zu entschärfen und eine bedarfsgerechte Umverteilung von Wohnraum zu erzielen. Weitere verwiesen darauf, dass andere Regionen über ausreichend Wohnraum verfügen und die Politik dafür sorgen sollte, dass die Menschen dorthin ziehen. Häufig wurde auch argumentiert, dass die bevorzugt entstehenden hochpreisigen Wohnungen nichts zur Lösung des Wohnungsproblems beitragen.

Prägend für die Argumentationsweise ist, dass die Arbeitsweise von Verwaltung und Politik in Frage gestellt und die bürgerschaftlichen Einsprüche als notwendiges Korrektiv angesehen werden. Hier wird nicht argumentiert, dass man als Nachbarin oder Nachbar für sich persönlich das Recht habe, möglichst wenig beeinträchtigt zu werden und man aus dieser Partialsicht heraus versucht, das Beste für sich „herauszuholen“. Stattdessen zielt die Argumentation darauf, die Legitimation der Kommune mit dem Argument in Zweifel zu ziehen, dass fachliche Mängel und/oder einseitige Parteinahme zu einer Falschinterpretation des öffentlichen Interesses führen. Dass die Aufgabenwahrnehmung in Stadtplanung und Wohnungspolitik

durchaus unterschiedliche Abwägungen zulässt und Dringlichkeiten kennt, wird nur eingeschränkt akzeptiert.³⁹

Das „Kommunikationsproblem“ – Hohe Bedeutung der Informations- und Beteiligungsangebote

Bei einem der analysierten Vorhaben war der Investor der Meinung, es sei nicht sinnvoll, vor die Bürgerinnen und Bürger oder Bewohnerinnen und Bewohner zu treten, solange er nicht auf der Basis einer erteilten Baugenehmigung verlässlich Auskunft über die geplanten Maßnahmen geben kann. Er hatte offenbar nicht bedacht, dass die mit Abrissen von Bestandswohnungen einhergehenden Baupläne bekannt werden können und anschließend in der „Gerüchteküche hochkochen“, von da aus wieder die Kommunalpolitik erreichen und schließlich im Schulterschluss zwischen Politik und verunsicherten Bewohnerinnen und Bewohnern eine Ablehnung gegen das Vorhaben entsteht. Die gute und berechtigte Absicht, die im eigenen Eigentum des Investors stehende Bestandssiedlung nachzuverdichten, ist auf diesem Wege erheblich ins Wanken geraten. Zusätzlich wurden die Stimmungslage und das Kooperationsklima zwischen allen Beteiligten beschädigt.

Aber auch in anderen Fällen, bei denen es nicht um den Umbau von Bestandssiedlungen, sondern um Neuentwicklungen auf vormals anderweitig genutzten Grundstücken ging, konnten vergleichbare Beobachtungen gemacht werden. Eine zu spät einsetzende und/oder zurückhaltende Informationspraxis ist immer wieder Anlass für Spekulationen und Gerüchte, die sich später nur mit zusätzlichem Aufwand wieder beruhigen lassen. In einigen analysierten Fällen ist das bis zum Abschluss der vorliegenden Studie noch nicht gelungen.

Eine erste missglückte Veranstaltung kann dabei den weiteren Verlauf erheblich belasten, weil bestehende Vorbehalte oder existierendes Misstrauen nicht ausgeräumt werden, sondern eher verstärkt werden.

„Es hat eine halbe Stunde gedauert, bis sich die Leute orientiert hatten. [...] Danach ging es los mit lautem Geschrei und Kritik und Richtung Ende der Veranstaltung persönlichen Beschimpfungen, wo wir dann gesagt haben: ‚okay wir unterbrechen jetzt, das hat keinen Sinn.‘“ (Investor)

„Was an so einer Veranstaltung schief läuft, ist natürlich das Gemenge an unterschiedlichen Ängsten und Interessen. [...] Wenn 200 Leute alle gleichzeitig ihre Ängste äußern müssen, kann man das nicht beantworten. [...] Es ist in so einer Veranstaltung tatsächlich so, dass jeder mit einer Kleinigkeit kommt und Sie haben keine Chance.“ (Investor)

Der Auftakt einer Bürgerbeteiligung kann dabei als eine besondere Herausforderung verstanden werden. Die vorher bestehenden Gerüchte über Eckpunkte der Projektentwicklung und damit verbundene Sorgen können mittels verbindlicher Informationen und Aussagen zum weiteren Verfahren ausgeräumt oder aber verstärkt werden. Hier entscheidet sich auch, ob die Bürgerinnen und Bürger den Eindruck haben, dass die Planungen bereits festgezurr und keine Einflussnahme mehr möglich ist. Dies würde die Annahme bestärken, dass eine Allianz zwischen Investor und Kommune besteht und die Beteiligung nicht ernst gemeint ist. Daraus entsteht bisweilen der Verdacht, dass mindestens „Mauschelei“ oder „Vetternwirtschaft“, wenn nicht gar Vorteilsnahme bzw. Korruption die Grundlage der Vorgehensweise ist. Bisweilen ist es erschreckend, wie leichtfertig und selbstverständlich derartige Vorwürfe ausgesprochen werden. Eine weit verbreitete kritische Distanz gegenüber der öffentlichen Hand erleichtert die Formulierung und Verbreitung dieser Haltung wahrscheinlich. Offenbar hat dies seine Basis in einem ohnehin vorhandenen Misstrauen gegenüber Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung.

„Das ist von Anfang an ein korruptes Verfahren gewesen. Und das ist auch ein Problem. Das Land hat dieses Gelände verwaltet. Und das Land sind wir. Und da entsteht diese Wut, dass das Land einfach an einen Privatinvestor in einem völlig intransparenten, wahrscheinlich rechtlich nicht sauberen Verfahren, dieses Gelände verscheuert hat. Das hat den Effekt, dass so ein Projekt von Anfang an unter einem schlechten Stern steht.“ (Bürgerinitiative)

Eine misslingende Beteiligung kann so auch zum Nährboden eines wachsenden Misstrauens gegenüber der Kommune werden. In zwei der untersuchten sechs Städte hat sich ausgehend von den betrachteten Wohnungsbauvorhaben und den dortigen Beteiligungserfahrungen eine auf andere Vorhaben übergreifende und sehr grundsätzlich argumentierende „Widerstandsbewegung“ gegenüber den städtischen Planungen etabliert. Der Grad von Vertrauen bzw. Misstrauen von Bürgerinnen und Bürgern gegenüber Politik und Verwaltung scheint dabei ein wichtiger Bestimmungsgrund für das Ausmaß an Erregungsbereitschaft zu sein. Diese kann in der Konsequenz die

³⁹ Auch Franz Walter ist im Rahmen der Untersuchung verschiedener Protestbewegungen immer wieder Bürgerinnen und Bürgern begegnet, die eine „Scheindemokratie“ vermuten, politischen Entscheidungen grundsätzlich misstrauen und davon überzeugt sind, dass nur sie die „wirkliche“ Wahrheit erkennen. (vgl. Walter 2013)

Bereitschaft zum sachlichen Argumentieren und die Kompromissfähigkeit verringern.

Darüber hinaus prägen die Art und die Qualität der angebotenen Veranstaltungen den Verlauf. Sie entscheiden mit darüber, ob gegensätzliche Meinungen verhandelbar oder zu unvereinbaren Kontroversen werden.

Die für die Studie durchgeführten Interviews sind nicht geeignet, die Qualität der einzelnen Veranstaltungen zu bewerten. In der Summe ist jedoch die Einschätzung entstanden, dass die Beteiligungsverfahren nicht ausreichend sensibel mit Blick auf die konkrete Beteiligungssituation und professionell genug durchgeführt werden. Das Format der Frontalveranstaltung, bei der Stadt und Investor in falsch zu verstehender Gemeinsamkeit vom Podium herab versuchen, das Vorhaben zu erklären oder gar zu „verkaufen“, wird viel zu oft gewählt. Insbesondere Verwaltungsmitarbeiter scheinen Gefahr zu laufen, in eine wenig verständliche Fachsprache abzugleiten und auf Nachfragen verunsichert zu reagieren. Dabei existieren umfangreiches Wissen, entsprechende Literatur und professionelles Know-How für besser funktionierende Formen von Beteiligungsveranstaltungen.⁴⁰ In mehreren Städten und bei mehreren Projekten ist der Eindruck entstanden, dass man sich ohne viel Aufwand und Aufhebens quasi „durchmogeln“ wollte und anschließend überrascht war, dass die angebotenen Veranstaltungen nicht Zustimmung hervorbrachten, sondern den Widerstand noch forcierten. Der mangelnden Professionalität in der Bürgerbeteiligung steht die zunehmende Professionalisierung der Bürgerinitiativen gegenüber:

„Ich denke die Stadt hatte tatsächlich Angst, bei einem wichtigen Projekt den Protest von Anfang an zu haben. Von fast professionell organisierten Bewegungen. Man muss sagen, die sind sehr gut organisiert und eine Bürgerinitiative, die gut organisiert ist, hat einen Vorteil im Vergleich zu uns oder einer Stadtverwaltung: die haben nichts anderes zu tun.“ (Investor)

Bei mehreren Vorhaben musste im Verlauf der Projektentwicklung und des Planungsprozesses bei der Bürgerbeteiligung qualitativ nachgesteuert werden. Die Bonner „Südstadtgärten“ können in dieser Hinsicht als erfolgreich beschrieben werden. Bei anderen Vorhaben konnten die Anfangsfehler nicht korrigiert werden.

Lokale Spezifika in der politischen Auseinandersetzung zu Wohnungsbauvorhaben

Bei der Analyse der 13 betrachteten Wohnungsbauvorhaben ist deutlich geworden, dass sich die Argumentationslinien und Haltungen der Bürgerinnen und Bürger zum Wohnungsneubau in den Kommunen unterscheiden. Dies lässt vermuten, dass lokale Spezifika in der politischen Kultur eine Bedeutung für das Aufkeimen von bürgerschaftlichem Widerstand haben. Insbesondere die Bedeutung von sozialen Bewegungen, die sich kritisch mit dem politischen System und dem marktorientierten Wohnungsbau auseinandersetzen, variiert zwischen den Städten. Grundsätzlich handelt es sich dabei in allen Fallstudienkommunen um eine Minderheitenposition. Gerade deshalb ist jeweils die Schwelle zur Organisationsfähigkeit entscheidend. Berlin bietet hier schon wegen seiner Größe besondere Voraussetzungen. Göttingen und Bonn stellen als Städte mit großen Universitäten möglicherweise auch einen besonderen Nährboden bereit. Für Augsburg kann man angesichts einer eher zurückhaltenden Bürgerschaft und einer in Sachen Bürgerbeteiligung eher passiv agierenden Kommune die These aufstellen, dass Stadtwachstum und damit verbundener Wohnungsbau eher als selbstverständlich akzeptierte Konsequenz des ökonomischen Erfolgs begriffen werden. Die Bürgerschaft der aus langem „Dornröschenschlaf“ erwachten Stadt Kassel muss sich möglicherweise noch an die Begleiterscheinungen von Wachstum und Innenentwicklung gewöhnen. Der Wohnungsneubau in Form der „Stadtvilla“ ist hier zum Synonym für eine unverträgliche Verdichtung und Beeinträchtigung nachbarschaftlicher Wohnqualität geworden.⁴¹ Derartige Überlegungen zu den Ursachen von lokalen Spezifika müssen hier weitgehend spekulativ bleiben. Es ist aber deutlich geworden, dass in dieser Hinsicht deutliche Unterschiede bestehen.

40 vgl. z. B. Zentraler Immobilien Ausschuss e. V. (ZIA) 2013

41 In Kassel wurde nicht zuletzt vor diesem Hintergrund eine „Charta für Baukultur“ erarbeitet und öffentlich vorgestellt (vgl. Magistrat der Stadt Kassel 2017).

5.5 Die Rolle der Medien

In den Analysen zur vorliegenden Studie wurde auch geprüft, wie die Medien die öffentliche Diskussion zu Wohnungsbauvorhaben beeinflussen.

Die klassischen Medien

Die Medien nehmen in demokratischen Gesellschaften unterschiedliche Funktionen ein. Zum einen ermöglichen sie es der Bevölkerung, sich über bestimmte Sachverhalte zu informieren. Zum anderen tragen sie zur Meinungsbildung bei, indem sie unterschiedlichen Ansichten und Argumenten, auch Minderheitenmeinungen, eine Plattform bieten. Drittens erfüllen sie eine Kontrollfunktion, indem sie z. B. durch investigativen Journalismus Missstände aufdecken und öffentlich machen.⁴²

Auch im Kontext von Wohnungsneubau in der Innenentwicklung nehmen Medien damit eine wichtige Rolle ein. In allen untersuchten Fallstudien haben lokale Tageszeitungen zum Teil sehr intensiv über die Bauvorhaben berichtet. Auffällig war dabei, dass in der überwiegenden Zahl der Fälle eine ausgewogene, sachliche Berichterstattung stattfindet. Es wurde über Zeitschienen und wichtige Ereignisse im Projektverlauf berichtet. Im Fokus der Presseartikel standen dabei z. B. Entwurfspräsentationen, Bürgerversammlungen, Abriss oder Baubeginn. In den Artikeln kamen häufig unterschiedliche Akteure zu Wort, sodass es dem

Leser oder der Leserin obliegt, sich eine eigene Meinung bezüglich des Projektes zu bilden. Dies wurde auch von den Gesprächspartnern vor Ort so empfunden.

In Kommunen mit besonders angeheizten Diskussionen um Nachverdichtung, Mietpreisentwicklungen oder Verdrängung hat sich aber auch ein anderes Bild der lokalen Medien gezeigt. Hier trugen einige nicht immer als Korrektiv zu einer Versachlichung der Diskussion bei, sondern gaben teilweise unreflektiert (mitunter sachlich falsche) Einzelmeinungen als Fakten wieder. Dies befeuerte die schon bestehenden Konflikte um die Bauprojekte, trug zur weiteren „Frontenbildung“ bei und erschwerte damit auch Kompromissfindungen oder einvernehmliche Lösungen.

In der Summe wirkten die klassischen Medien primär als „Stimmungsverstärker“. Sie verstärken dabei sachlich-ausgewogene ebenso wie unsachliche Diskussionsverläufe. Nur in Ausnahmefällen gelang es den klassischen Medien (hier insbesondere örtlichen Tageszeitungen), auf der Basis einer vertieften Auseinandersetzung zu einer Versachlichung anzuregen und somit als Korrektiv zu wirken.

Die neuen Medien

Bei der Analyse der Wohnungsbauvorhaben ist deutlich geworden, dass neben den klassischen Informationsmedien wie Lokalzeitungen auch Onlinemedien in Gestalt von Homepages, Blogs oder sozialen Netzwerken eine wichtige Rolle in der

42 Bonfadelli 2016

Schlagzeilen zu Wohnungsbauvorhaben in der Innenentwicklung



Auseinandersetzung mit Wohnungsbauvorhaben spielen. Insbesondere Bürgerinitiativen oder lokal engagierte Vereine nutzen diese Medienkanäle, um interessierte Bürgerinnen und Bürger über die Vorhaben zu informieren und mit ihnen in Kontakt zu treten.

Statt ausgewogener Berichterstattung überwog die Darstellung der Positionen der jeweiligen Autorinnen und Autoren mit dem Ziel, möglichst viele Mitstreiter zu gewinnen. Insbesondere in den sozialen Netzwerken vermischten sich konkrete Vorhaben betreffende Meldungen mit assoziierten Vorgängen oder Berichten z. B. zu anderen Bauvorhaben in der Stadt oder zu gesellschaftspoli-

tischen Diskussionen im Kontext von Wohnungsbau und/oder Wohnungsmärkten. Entsprechend hat die Nutzung der neuen Medien in einigen untersuchten Fallstudien vor allem zur Mobilisierung der interessierten Bevölkerung beigetragen (z. B. Aufrufe zur Einreichung von Stellungnahmen) und konnte vermutlich auch über das einzelne Vorhaben hinaus Wirkung entfalten (z. B. Sensibilisierung für bauliche Nachverdichtung in der Stadt).

Wohnungsbauinvestoren und Kommunen nutzten die neuen Medien hingegen weniger. Hier überwog die Darstellung des Vorhabens bzw. die Information über Beteiligungsmöglichkeiten auf den jeweiligen Homepages.

Homepages, Blogs und Beiträge in sozialen Medien von Bürgerinitiativen



<http://www.nonnenstieg-buergerinitiative.de/>



www.wirbleibenalle.org



<https://de-de.facebook.com/G%C3%A4rtnerhaus-im-Park-141564202932754/>



<http://www.teddyzweinull.de/> <https://de-de.facebook.com/teddyzweinull>
Quelle: siehe Bildausschnitte (letzter Abruf: 01.08.2017), eigene Zusammenstellung



5.6 Kooperation und Interessenabgleich zwischen Kommune und Investor

Die in den vorhergehenden Kapiteln beschriebenen Akzeptanzprobleme und die mit ihnen verbundenen Kontroversen sind eher im öffentlichen, politischen Raum angesiedelt. Allerdings bleiben sie nicht darauf beschränkt. Sie finden auch Eingang in die Kooperation zwischen Kommune und Investor. Insofern sind hier vielfältige gesetzliche Rahmenbedingungen, fachliche Standards und politische Erwartungen gleichermaßen von Bedeutung.

Der oft von Wirtschaftsvertretern und Wirtschaftsverbänden artikulierte Unmut über langsame Verwaltungen hat sich in den Gesprächen mit den Wohnungsbauinvestoren selten gezeigt. Als unmittelbar Beteiligte wissen die Investoren nur zu gut, wie viele Sachverhalte zu regeln sind und wie komplex die Zuständigkeiten verteilt sind. Der pauschale Vorwurf, die Stadtverwaltungen arbeiteten zu langsam und seien unzuverlässig, wird deswegen nicht erhoben. Manchmal wird auf Kooperationsprobleme mit einzelnen Personen verwiesen. Insgesamt scheint aber die Einsicht vorzuliegen, dass die zuständigen Stadtplaner als Projektleiter für die Wohnungsbauvorhaben eine recht schwierige Managementaufgabe zu bewältigen haben. Dennoch haben sich in den analysierten Projekten einige wiederkehrende Probleme gezeigt, die im Sinne einer erfolgreichen Innenentwicklungspolitik von Bedeutung sein können.

Steigende und zunehmend komplexe Abstimmungserfordernisse

Bei einer „traditionellen“ Angebotsplanung werden die wesentlichen planerischen Festsetzungen verabschiedet, bevor ein Vorhabenträger mit einer konkreten Investitionsabsicht bekannt ist. Die weitreichende und auch bei den untersuchten Vorhaben sichtbare Abkehr von dieser Angebotsplanung bedingt, dass der gesamte Planungsprozess auch als kooperativer Aushandlungsprozess verstanden werden kann. Besonders gilt dies für vorhabenbezogene Bebauungspläne (§ 12 BauGB).

Die engen Grundstücksmärkte in den wachsenden Städten führen dazu, dass die Investoren in hohem Maße abseits der planungsrechtlich gesicherten Grundstücke nach Investitionsgelegenheiten für den Wohnungsbau suchen. Vielfach handelt es sich besonders in der Innenentwicklung um vormals anderweitig genutzte Grundstücke (siehe Kap 5.1), für die in der Regel nicht absehbar ist, ob Wohnungsbau bau- und planungsrechtlich

möglich sein wird. Bereits während der Kaufverhandlung versuchen die Vorhabenträger durch Kontaktaufnahme zur Kommune eine erste, noch unverbindliche Klärung herbeizuführen.

Die erste Kontaktaufnahme zwischen den Vertragsparteien und der Kommune kann jedoch häufig keine endgültige Sicherheit bringen. Selbst ob z. B. eine Bebaubarkeit nach § 34 BauGB gegeben ist, kann manchmal nicht abschließend geklärt werden. Erstens sind hier rechtliche Interpretationsspielräume gegeben und zweitens kann z. B. aus Gründen der städtebaulichen Neuordnung ein Planungserfordernis bestehen. Nur zwei der 13 analysierten Vorhaben wurden wenigstens zum Teil nach § 34 BauGB genehmigt.⁴³ Sofern die Bebaubarkeit über ein Bebauungsplanverfahren hergestellt werden muss, bleiben größere Risiken und damit verbundene Klärungsbedarfe bestehen. Insbesondere bei einem engen Grundstücksmarkt sind die Investoren bereit, die verbleibenden Risiken zu tragen und die Grundstücke zu kaufen. Dies war auch bei den meisten analysierten Vorhaben der Fall. In einem Fall wurde ein Optionsvertrag geschlossen, bei dem der Kaufpreis in Abhängigkeit von der Bebaubarkeit variiert.

Von der ersten Kontaktaufnahme zwischen Investor und Kommune und hergestelltem Planungsrecht (Bebauungsplanverfahren) vergehen in der Regel mehrere Jahre (siehe Kap. 5.1). In diesem Zeitraum ist eine Vielzahl von Entscheidungen zu treffen und miteinander abzustimmen. Das Grundproblem der Entscheidungsfindung ist, dass sich hier nicht zwei abschließend entscheidungsbefugte Partner gegenüber sitzen, sondern vielfältige äußere Einflüsse auf die Verhandlungen und die Entscheidungsfindung einwirken (können). Unterschiedliche Themen sind zu beachten, die ihrerseits von verschiedenen Fachämtern oder Behörden vertreten werden. Die Themen verbinden sich meist mit gesellschaftlichen Anliegen, die ihrerseits eine politische Lobby innerhalb oder außerhalb der direkt betroffenen Nachbarschaft haben. All dies wird je nach politischer Lage mehr oder weniger aufmerksam von den politischen Gremien aufgegriffen und in die Verhandlungen eingebracht. In der Summe bleiben Planungsprozess und Entscheidungsfindung ein „Spiel mit vielen Unbekannten“.

Unsichere und mangelnde politische Unterstützung

Von der Investorensseite aus wird die Politik sehr viel kritischer beurteilt als die Planungsverwal-

⁴³ In der geringen Anzahl an § 34 BauGB-Fällen spiegelt sich der Fokus der Studie auf komplexe Projekte wider. Betrachtet man den gesamten Wohnungsbau in Deutschland, so kommt § 34 BauGB eine höhere Bedeutung zu.

tung. Kritisiert wird vor allem, dass sich eine vorher artikulierte Zustimmung als nicht besonders belastbar erweist, wenn sich nachbarschaftlicher oder bürgerschaftlicher Widerstand regt. Bei den Bonner „Südstadtgärten“ und beim Göttinger „Nonnenstieg“ war dies der Fall. Beim ehem. Güterbahnhof Greifswalder Straße in Berlin-Pankow kann man ebenfalls vermuten, dass die zuvor signalisierte Zustimmung zu einer Bebauung in der Folge des bürgerschaftlichen Protestes keinen Bestand mehr hatte. Das Projekt wurde zurückgestellt. Bei der Nachverdichtung der Wedeler „Rudolf-Breitscheid-Straße“ hat die wechselhafte Haltung der Politik zu einem erheblichen Unmut beim Investor geführt und die Abstimmung zwischen Investor und Verwaltung belastet. Bei den Bonner „Siebengebirgsterrassen“ waren es ebenfalls einzelne Stimmen aus dem politischen Raum, die sich mit den Nachbarinnen und Nachbarn solidarisiert haben. Das Projekt wurde davon aber nicht gefährdet.

Ausgehend von den Erfahrungen dieser unsicheren politischen Unterstützung von Wohnungsbauprojekten wurde in Bonn ein sogenannter „Zielabschluss“ eingeführt. Sobald Planungsabsichten z. B. aufgrund einer Investorenanfrage entstehen, holt die Verwaltung durch eine entsprechende Vorlage einen Beschluss der Politik ein, um auf dieser Basis eine erhöhte Planungssicherheit zu haben.

In verschiedenen Städten wurde von der Verwaltungsseite aus bemängelt, dass die politische Zurückhaltung bei den einzelnen Wohnungsbauvorhaben im Kontrast zu den ebenfalls vom Rat beschlossenen wohnungsbaupolitischen Zielen steht. Die zum Beispiel in den jeweiligen wohnungspolitischen Handlungskonzepten hinterlegten gesamtstädtischen Wohnungsbauziele werden im Einzelfall ignoriert bzw. es spielt in den politischen Beratungen des einzelnen Wohnungsbauvorhabens keine Rolle, dass die Zielvorgaben möglicherweise bzw. höchstwahrscheinlich nicht erreicht werden.

*„Gerade wenn dann Wahlen sind, dann kommen die schlechten Punkte. Letzte Woche im Bauausschuss hatten wir so eine Diskussion. Auf der einen Seite, wir sollen Wohnungen bauen. Auf der anderen Seite, drei Tagesordnungspunkte weiter hieß es, wir sollen nicht so hoch bauen an bestimmten Stellen.“
(Stadtverwaltung)*

Die Gesprächspartner betonten mehrfach, dass die Unsicherheit im Zeitablauf zugenommen hat. Dies kann einerseits als ein Überdruß an einer fortschreitenden Nachverdichtung verstanden werden. Überwiegend bestand jedoch die Neigung der Gesprächspartner, dies als Ergebnis einer langfristig zunehmenden, von städtebaulichen Sachproblemen losgelösten Profilierungsneigung zu beschreiben:

Bürger Bund Bonn: Ratsfraktion organisiert nachbarschaftlichen Widerstand

In Bonn ist in dieser Hinsicht noch eine Besonderheit zu beobachten. Die im Stadtrat vertretene Partei des „Bürger Bund Bonn“ hat es sich zu einem vorrangigen Ziel gemacht, Nachverdichtungen und damit auch die Innenentwicklung zu stoppen. Dabei nimmt die mit Fraktionsstatus im Rat vertretene Partei wenig Rücksicht auf die Beschlusslage und geht dabei auch gegen Wohnungsbauprojekte vor, die zuvor im Stadtrat mehrheitlich befürwortet wurden. Nach Einschätzungen unterschiedlicher Interviewpartner fordert sie die Nachbarschaften gezielt auf, sich gegen die Wohnungsbauvorhaben einzusetzen und die Aussagen der Stadtverwaltung in Frage zu stellen.



Quelle: Quaestio

„Das waren auch noch andere Politiker. Damals war es schon so, dass alle an einem Strang gezogen haben und alle was für die Stadt, für die Bevölkerung machen wollten. Und Profilierung völlig außen vor war. Und das ist heute anders. Die Politik, wie ich sie mittlerweile erlebe, ist, dass es einzelne Menschen gibt, [...] mit denen können sie hinter einer geschlossenen Tür, wo kein Publikum ist, keine Presse, vernünftig arbeiten. Aber sobald die eine Bühne haben, klickt da ein Schalter rum und es geht nur noch ums Profilieren. Da geht es nicht mehr um das Gemeinsame, um das für die Stadt, sondern es geht nur noch um denjenigen, der sich dort präsentiert und sich darüber freut, über die Verwaltung herzuführen. Die Verwaltung als dumm darzustellen. Und versucht, am nächsten Tag in der Presse zu stehen. Und es ist so, mittlerweile, über die Verwaltung herzuführen, macht was her, da lachen alle drüber, da freuen sich alle drüber. [...] Ist ein Frust. Das war früher ein netteres Arbeiten.“
(Stadtverwaltung)

Diese Einschätzung verweist auf die grundsätzlichen veränderten Bedingungen politischer Willensbildung: Vor allem die abnehmende Wählerbindung führt dazu, dass die Politik ausgehend von unsicheren Mehrheiten immer weniger in der Lage ist, gegen aufkeimende kritische Stimmen Kurs zu halten. Kurzfristige Stimmungen und öffentlich wirksame Partialmeinungen werden sensibler aufgegriffen und haben eine größere Chance, entscheidungsrelevant zu werden.⁴⁴

Zu späte Forderungen können den Abstimmungsprozess belasten

Mit dem Phänomen der wegbrechenden politischen Unterstützung lässt sich ein zweiter, ähnlich gelagerter Sachverhalt verbinden. Sofern die untersuchten Vorhaben bereits weiter fortgeschritten waren, wurde in der überwiegenden Zahl der Fälle (sieben von zehn Vorhaben) bemängelt, dass zu spät im Verfahren neue Forderungen an das Wohnungsbauvorhaben herangetragen wurden. Diese Forderungen erweisen sich vor allem dann als Problem für das weitere Vorkommen, wenn aufgrund des Projektstands kaum mehr Wirtschaftlichkeits- und Handlungsspielräume gegeben sind.

„Da kam dann, wie immer zu spät, das Jugendamt. ‚Oh, wir brauchen noch einen Kindergarten.‘ Dann haben wir mit dem noch verhandelt und dann hat er noch den Kindergarten mit reingeplant. [...] Kurz auf der Zielgeraden, das war ein bisschen blöd.“
(Stadtverwaltung)

Verschiedene Ursachen kommen als Quelle später und unvorhergesehener Forderungen in Betracht:

- Zusätzliche Forderungen können im politischen Raum entstehen und mehr oder minder bewusst als Gegenreaktion und Kompensation einer zunehmenden Kritik am Wohnungsbauvorhaben eingesetzt werden. Die politische Zustimmung zu einem kritisierten Vorhaben fällt dann leichter, wenn dem Investor weitere gemeinwohlorientierte Leistungen abgerungen werden (z. B. besondere ökologische Maßnahmen).
- Weiterhin können Probleme in der Verwaltungskoordination dazu führen, dass erst spät im Verfahren Forderungen erhoben werden. So wurde von Fällen berichtet, bei denen einzelne Fachbereiche zu spät einbezogen wurden oder sich zu spät mit dem Vorhaben auseinandergesetzt haben.
- Schließlich wurde bei den Analysen deutlich, dass zusätzlich erhobene Forderungen ihren Ausgangspunkt in einer projektunabhängig veränderten wohnungspolitischen Lage haben können.
- Ebenso kann dies durch Gesetzesänderungen verursacht werden.

Die Bandbreite der damit in Zusammenhang stehenden fachlichen Themen ist groß. Bei den Bonner „Südstadtgärten“ wurden die Lärmschutzvorkehrungen recht spät überprüft und die vorgesehenen Lärmschutzfenster als nicht ausreichend eingestuft. Daraufhin mussten u. a. die Grundrisse der Wohnungen verändert werden. Auch im Augsburger „Martini-Park“ wurde der Lärmschutz recht spät diskutiert. Im Ergebnis mussten hier Schallschutzfenster eingebaut und ein benachbartes Gewerbegebäude aufgestockt werden. Bei der Nachverdichtung der „Wedeler Au“ wurde die Barrierefreiheit der Zuwegung zum Thema. Erst die Intervention einer auf den Rollstuhl angewiesenen Bewohnerin, die erklärte, mit dem (bereits realisierten) Fußweg sehr gut bedient zu sein, konnte die Diskussion stoppen. Wiederkehrend wurde bei den untersuchten Projekten erst sehr spät im Planungsprozess gefordert, einen Teil der Wohnungen im geförderten Wohnungsbau zu realisieren. Dies kann primär als Reaktion auf eine veränderte Wahrnehmung wohn-

⁴⁴ Große Teile der politikwissenschaftlichen Diskussion haben sich in den letzten Jahren mit diesen Themen beschäftigt. Einen Überblick dazu gibt das Buch „Unpolitische Demokratie – Zur Krise der Repräsentation“ (Michelsen/Walter 2013).

nungspolitischer Aufgaben interpretiert werden und ist wahrscheinlich nur nachrangig ein Reflex auf projektbezogene Diskussionen. In Bonn, Göttingen und Wedel spielte dies eine Rolle. In Berlin besteht die Verpflichtung zum Bau geförderter Wohnungen ohnehin (bei Bebauungsplanverfahren).

Qualitätssteigerung und Akzeptanzschaffung durch Wettbewerbsverfahren?

In der Planungsphase von Neubauvorhaben werden häufig Qualifizierungs- und Wettbewerbsverfahren eingesetzt. Dahinter steht die Erwartung, die städtebaulichen und architektonischen Qualitäten des Bauvorhabens zu erhöhen und zugleich durch die Beteiligung von Politik und Bürgerschaft eine höhere Akzeptanz der Planungen zu erzielen. Auf der anderen Seite verursachen Qualifizierungsverfahren zusätzliche Kosten auf Seiten des Investors. Der Mehrwert für die Qualität eines städtebaulichen Projektes ist insbesondere aus Sicht der Investoren nicht immer erkennbar. Wahrscheinlich ist es kein Zufall, dass ein auf Bestandshaltung und Mietwohnungsbau fokussierter Investor zu Protokoll gab, aus diesem Grund zukünftig keine Wettbewerbe mehr durchzuführen.

In drei untersuchten Projekten wurden Wettbewerbsverfahren („Südstadtgärten“ und „Siebengebirgsterrassen“ in Bonn, „Nonnenstieg“ in Göttingen) und in einem Fall ein Entwurfsworkshop („Wohnen am Klosterpark“ in Göttingen) durchgeführt. In die Entscheidungsfindung war jeweils neben Fachexperten auch die lokale Politik eingebunden, Bürgerinnen und Bürger jedoch nicht. Im Ergebnis haben die Qualifizierungsverfahren nicht dazu geführt, dass Kritik und Widerstände aus der Bevölkerung vermindert wurden. Im Gegenteil hat die fehlende Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in die Auswahlverfahren dazu geführt, dass diese sich übergangen gefühlt haben. Das Qualitätsverständnis der Fachjury deckte sich dabei nicht mit den Vorstellungen der Bürgerinnen und Bürger.

Diese Erfahrungen aus den Fallstudien machen deutlich, dass Qualifizierungsverfahren ohne Einbindung der Bürgerinnen und Bürger zwar aus fachlicher Sicht zu qualitätsvolleren Entwürfen führen können, allerdings bei den untersuchten Vorhaben keinen Mehrwert hinsichtlich der Akzeptanzschaffung für Wohnungsneubau brachten. Die befragten Investoren haben sich vor diesem Hintergrund dafür ausgesprochen, die Bürgerschaft bzw. die Nachbarschaft in geeigneter Form in die Wettbewerbsverfahren einzubinden.

Wirtschaftliche Spielräume und Kompromissbereitschaft als Schlüssel eines erfolgreichen Interessenabgleichs

Schon im Zuge der Grundstücksmobilisierung und des Grundstücksankaufs durch den Investor wird mit dem Ankaufpreis für das Grundstück eine für den gesamten weiteren Realisierungsverlauf prägende Entscheidung getroffen. Dabei gilt nicht nur die im Rahmen der Interviews verschiedentlich zitierte alte Kaufmannsregel, dass ein günstiger Ankauf die zentrale Voraussetzung für den wirtschaftlichen Erfolg ist. Im Fall der analysierten Wohnungsbauvorhaben verbirgt sich dahinter auch, dass ein günstiger Ankauf wirtschaftliche Spielräume schafft, um später unvorhergesehene Kostensteigerungen auffangen zu können (Risikopuffer).

Ein derartiger Risikopuffer ist aus verschiedenen Gründen notwendig. Typischerweise wird in diesem Sinne über unerwartete Kosten mit der Altlastenbeseitigung, Probleme mit dem Baugrund, die Sicherung der Baugrube oder andere technische Probleme diskutiert. Genauso relevant können Verzögerungskosten und die unerwartet an das Projekt herangetragenen Wünsche aus Nachbarschaft, Politik und Verwaltung sein. In den Fallstudien ist sehr deutlich geworden, dass ein Entgegenkommen des Investors oftmals im Sinne des zügigen Vorankommens hilfreich ist und dazu beiträgt, Blockadesituationen zu vermeiden. Wenn sich das Vorhaben aufgrund der hohen Grundstückskosten (und projektabhängig steigenden Baukosten) ohnehin schon an der Wirtschaftlichkeits- bzw. Rentabilitätsgrenze bewegt, ist dies oft nicht oder nur sehr schwer möglich. So hat die erfolgreiche Umsetzung der „Südstadtgärten“ in Bonn auch von den wirtschaftlichen Spielräumen durch einen sehr frühen und günstigen Ankauf profitiert. Ähnliches gilt für das Huthamaki-Gelände in Göttingen („Wohnen am Klosterpark“). Dass sich nicht jedes Problem unmittelbar mit einem Entgegenkommen des Investors aus dem Weg räumen lässt, belegt indes das zweite analysierte Vorhaben in Göttingen („Nonnenstieg“).

Die „Südstadtgärten“ (Bonn) und „Wohnen am Klosterpark“ (Göttingen) müssen wohl eher als untypische Beispiele charakterisiert werden. In beiden Fällen fand der Grundstückserwerb statt, ohne dass verlässlich abschätzbar war, auf dem Grundstück Wohnungsbau zu realisieren bzw. realisieren zu können. Im Vordergrund oder zumindest als Rückfallposition stand hier die Fortführung einer (einfachen) gewerblichen Nutzung. Dementsprechend haben sich die Preisbildung und die Grundstückstransaktion nicht unter dem Wettbewerbsdruck einer wohnungswirtschaftlichen Verwertung vollzogen. Dies hat sich positiv auf die Realisierung des Wohnungsbauvorhabens ausgewirkt.

Diese Sonderbedingungen lagen in den meisten anderen untersuchten Vorhaben nicht vor. In der Regel war beim Erwerb bereits absehbar, dass Wohnungsbau realisierbar sein würde. Ob es dabei zu einem Grundstückspreis kommt, der ausreichende Risikopuffer und eine daraus resultierende Flexibilität für die spätere Projektrealisierung ermöglicht, dürfte im Wesentlichen von der Wettbewerbsintensität beim Zugang zum Grundstück und der Transparenz hinsichtlich der vom Investor zu tragenden Kosten abhängen. Im Fallbeispiel Rissener Straße in Wedel spielten politische Forderungen in die Grundstückskaufverhandlungen hinein. Eigentümer und Investor konnten sich über die Übernahme der entstehenden Kosten nicht einigen, sodass das Projekt mit der bestehenden Akteurskonstellation schließlich aufgegeben wurde.

Insgesamt zeigt sich im Abgleich erfolgreicher und weniger erfolgreicher Realisierungshistorien vor allem, dass bestehende wirtschaftliche Spielräume, Kompromissbereitschaft und gegenseitiges Vertrauen entscheidende Voraussetzungen für eine gelingende Realisierung von Wohnungsbauvorhaben in der Innenentwicklung sind. Ferner wirkt es sich günstig aus, wenn auf der kommunalen Seite ein eindeutig definierter und mit Prioritäten versehener Forderungskatalog zur Anwendung kommt (z. B. im Rahmen entsprechender Baulandrichtlinien oder Baulandmodelle). Dies entlastet die Verhandlungen im Einzelfall und schafft darüber hinaus eine zusätzliche Transparenz.

6 Zusammenfassung und Empfehlungen

6.1 Der zentrale Befund: Zunehmend konfliktvolle Politisierung der stadtplanerischen Entscheidungsfindung bei Wohnungsbauvorhaben

Für eine forcierte Innenentwicklung (auch zur Begrenzung der Außenentwicklung) sind viele Faktoren ausschlaggebend. Wichtig sind insbesondere bessere Instrumente zur Mobilisierung untergenutzter Grundstücke, welche jedoch nicht Gegenstand der vorliegenden Studie waren.⁴⁵

Im Mittelpunkt dieser Studie stehen vielmehr Grundstücke, auf denen nach erfolgter Grundstücksmobilisierung (Verkaufsbereitschaft des Alteigentümers) und auf der Basis eines vorhandenen Investoreninteresses ein Planungs- und Realisierungsprozess begonnen und in der weit überwiegenden Zahl der 13 analysierten Vorhaben auch abgeschlossen werden konnte. Insofern gilt, dass der Wohnungsbau trotz der beschriebenen Herausforderungen im Wesentlichen aufgrund des Durchhaltevermögens und der Kompromissbereitschaft der zentralen Akteure realisiert werden konnte.

Anhand der konkreten Wohnungsbauvorhaben in den Fallstudien lassen sich die vielfältigen Abstimmungsaufgaben und Abstimmungsprobleme, die sich im Dreieck Bürgerschaft, Kommune und Investor ergeben, beobachten und stellvertretend für viele Projekte analysieren. Damit verbindet sich die Erwartung, dass eine effiziente Bewältigung dieser Abstimmungsaufgaben nicht nur ein positives Investitionsklima erzeugt, sondern es auch erleichtert, nachfragegerechte Wohnungsbauleistungen zu erzielen und entsprechende Versorgungsengpässe zu vermeiden.

Der zentrale Befund der vorliegenden Studie kann wie folgt formuliert werden:

- Wohnungsbauvorhaben der Innenentwicklung sind zwar stadtpolitisch und planerisch erwünscht, verlaufen aber in den wenigsten Fällen ohne Widerstand zumindest in der Anwohnerschaft. Die damit verbundenen politischen Konflikte münden nicht selten in grundlegenden Auseinandersetzungen über wohnungs- und stadtentwicklungspolitische Fragen. Dies greift weit über die eigentliche Berücksichtigung von Anliegen der Betroffenen im Rahmen der vorgesehenen Beteiligung hinaus.
- Wenn die Balance des Interessenausgleichs nicht mehr gewahrt ist, führt dies im kommunalpolitischen Handeln zu einer Abkehr von

einer sachlich gebotenen Abwägung aller Belange oder zu einem Verzicht auf die Durchsetzung eines legitimen Planungsziels. Letztlich werden damit auch die gesetzlich garantierte Baufreiheit, das Recht auf Verwirklichung von Vorhaben und bestehende Baurechte in § 34-Fällen als Grundprinzip gefährdet. Die Folge dieser Entwicklung ist entweder der Verzicht auf die Vorhaben mit entsprechenden negativen Auswirkungen auf die Wohnungsversorgung oder aber das Eingehen von zum Teil erheblich kostensteigernden oder den Prozess verzögernden Kompromissen.

- Auf der anderen Seite kann aber auch konstatiert werden, dass Investoren und kommunale Verwaltungen sowie ein wesentlicher Teil der Betroffenen zu komplexen Aushandlungsprozessen bereit und in der Lage sind. So können die meisten Vorhaben, wenn auch mit Hemmnissen und Verzögerungen, realisiert werden. Die Studie zeigt, dass hierbei auch gelungene Wege der Information und Beteiligung sowie der Umsetzung von zusätzlichen fachlichen Anforderungen und Wünschen gegangen werden. Professionelles Management von Neubauvorhaben berücksichtigt dies von vornherein. Einige Kommunen setzen zudem innovative Instrumente und Verfahrensweisen ein, um die Willensbildung und Entscheidungsfindung für die Vorhaben abzusichern.

Die empirischen Ergebnisse untermauern die daran anschließende These, dass aufgrund der teilweise unzureichend bewältigten Konflikte negative Rückwirkungen auf die kommunalpolitische Handlungsfähigkeit entstehen (Vertrauensverlust). Im Kern greifen hier drei Wirkungspfade sich gegenseitig verstärkend ineinander:

- Die den Wohnungsneubau vorbereitenden stadtplanerischen Entscheidungen werden immer weniger von einem gesellschaftlichen Konsens getragen. So ist der Wohnungsneubau zunehmend Gegenstand von gesellschaftlichen und politischen Kontroversen. Hier geht es nicht nur darum, dass die Innenentwicklung einen stärkeren Eingriff in die Nachbarschaften mit entsprechenden Abwehrreaktionen erzeugt (NIMBYism).⁴⁶ Auch in vielen weiteren Argumenten und zum Teil sehr grundsätzlich angelegten Debattensträngen wird der ge-

45 vgl. zu diesem Thema: BBSR 2017a: 99

46 Der renommierte Geograph und Stadtplaner Peter Hall hat in einem kurzen Abriss der Stadtplanung und Stadtentwicklung des 20. Jahrhunderts bereits mit Blick auf die achtziger Jahre von einer Zeit des „ökologisch bewussten NIMBYism“ gesprochen (vgl. Hall 1989).

sellschaftliche Nutzen von Wohnungsneubau bezweifelt (insbesondere ökologische und soziale Wirkungen). Dies gilt umso mehr, wenn es sich um einen privatwirtschaftlichen, gewinnorientierten Wohnungsneubau handelt.

- Diese zunehmenden Kontroversen treffen auch in den Kommunen auf ein in mehrfacher Hinsicht geschwächtes politisch-administratives System (Krise der Repräsentation). Insbesondere die vielfach in der Politikwissenschaft diagnostizierten zurückgehenden Wählerbindungen scheinen das Fundament einer belastbaren Entscheidungsfindung im politisch-planerischen Bereich zu untergraben.⁴⁷ Aus der Sicht der in diesem Sinne geschwächten Kommune wird die selbstbewusste, organisationsfähige und artikulationsstarke Bürgerschaft zu einem Problem für die Handlungsfähigkeit der Kommunen bei der Umsetzung von Wohnungsbauvorhaben.
- Hinzu kommt, dass die Planungsverwaltungen aufgrund der Entwicklung der letzten zwei Dekaden in ihren Personalkapazitäten und teilweise auch in ihren Qualifikationen sowie Arbeitsweisen nicht mit den veränderten Anforderungen Schritt gehalten haben. Dies betrifft einerseits die verwaltungsseitige Fähigkeit zum Umgang mit den vorab beschriebenen politischen Problemen. Andererseits sind die Planungs- und Abstimmungsprozesse – insbesondere in der Innenentwicklung – auch aus fachlicher Sicht vielfältiger und komplexer geworden. In jüngerer Zeit haben viele Kommunen jedoch begonnen, das Personal in den Planungsämtern aufzustocken.

Aufgrund der vorstehend skizzierten Probleme in Politik und Verwaltung, trifft die konfliktbeladene Politisierung des Wohnungsneubaus die Kommunen zu einem denkbar schlechten Zeitpunkt. Auch wenn es sich nicht um eine politik- und verwaltungswissenschaftliche Studie handelt, die in der erforderlichen Tiefe die Abstimmungsprozesse und Arbeitsweisen im Dreieck von Bürgerschaft, Politik / Verwaltung und Investoren analysiert hat, lassen sich dennoch aus den empirischen Ergebnissen einige Empfehlungen für diesen Themenkreis ableiten (siehe nachfolgende Kapitel).

6.2 Formelle und informelle Bürgerbeteiligung/Mitwirkung

Hinweis: Der Begriff der Bürgerbeteiligung wird hier, wie in der Studie insgesamt, losgelöst von der formellen Bürgerbeteiligung bei Bebauungs-

planverfahren verstanden. Insofern beziehen sich die Empfehlungen auch auf Wohnungsbauvorhaben, die nach § 34 BauGB genehmigungsfähig sind und bei denen teilweise zunehmende Beteiligungserfordernisse zur Verbesserung der Akzeptanz entstehen.

Eine Aufgabe besteht darin, klarer zwischen Planungsverfahren mit entsprechenden Beteiligungsrechten und Genehmigungsverfahren (§ 34 -Fälle) zu unterscheiden. Bei Letzteren besteht bereits ein Baurecht, das allerdings – wie einige Vorhaben in dieser Studie zeigen – durchaus in Frage gestellt wird oder bei dem die Verwaltung dennoch zusätzliche Anforderungen stellt. Hier wäre es hilfreich, auch in diesen Fällen eine transparente und klare Kommunikation zu führen. Dies erscheint auch deshalb geboten, weil die Größenordnungen und spezifischen Rahmenbedingungen von Vorhaben, die nach § 34 BauGB genehmigt werden, deutlich voneinander abweichen können. Diese große Varianz und die damit einhergehenden unterschiedlichen Beteiligungsrechte sind in der Öffentlichkeit aber nicht leicht zu vermitteln.

Bürgerbeteiligung ernst nehmen und professionalisieren

Seit mehr als 30 Jahren gehört die Bürgerbeteiligung zum „guten Ton“ des stadtplanerischen Handelns und hat längst Einzug in das Baugesetzbuch gefunden. Dennoch ist in den Analysen deutlich geworden, dass in dieser Hinsicht noch Verbesserungs- und Professionalisierungsspielräume bestehen.

Bei der Planung von Beteiligungsprozessen sollte sehr sensibel überprüft werden, wie das Vorhaben in der Nachbarschaft und im Quartier voraussichtlich beurteilt wird. So lässt sich zumindest abschätzen, welche Vehemenz des Widerstands zu erwarten ist und welche Teilaspekte des Vorhabens auf eine geringe Akzeptanz stoßen werden. Bei dieser vorläufigen Wirkungsanalyse ist es hilfreich, unabhängig vom Wohnungsbauvorhaben bestehende Konfliktpotenziale im Quartier oder Stadtteil zu kennen, da diese in der Regel auf das Vorhaben übertragen werden („Stellvertreterargumentation“). Schließlich ist es auch von Vorteil, bereits im Vorfeld wesentliche Akteure aus dem Stadtteil zu identifizieren und erste informelle Gespräche zu führen (u. a. mit den Stadtteilvertretungen/Ortsbeiräten etc.).

Ausgehend von den genannten Arbeiten kann der zu betreibende Aufwand besser abgeschätzt werden und das Beteiligungsverfahren geplant werden. Dazu gehört es auch, den Zeitpunkt der Beteiligung festzulegen. Dabei gilt nicht zwingend „je früher, desto besser“. Zu berücksichtigen ist,

47 vgl. Michelsen/Walter 2013.

ob das Vorhaben längst bekannt ist und bereits zum Gegenstand von Diskussionen geworden ist. Ferner sollte explizit überlegt werden, welcher Planungsstand für die Erstinformation erreicht werden sollte und welche Spielräume der bürgerschaftlichen Einflussnahme davon ausgehend möglich und gewollt sind.

Von der Regel zur Ausnahme sollten insbesondere „Frontalveranstaltungen“ werden, bei denen Verwaltung und/oder Investor das Vorhaben vom Podium „herab“ erklären wollen und von Beginn an eine konfrontative Stimmung entsteht. Wichtig ist, dass stattdessen eine gleichberechtigte Kommunikation zustande kommt. Hierzu gehören eine Rollenklarheit und eindeutig definierte Kommunikationsregeln. Häufig entsteht in den Veranstaltungen der Eindruck, dass die Kommunen/Verwaltungen gemeinsam mit dem Investor ein Vorhaben gegen den sich formierenden Widerstand der Bürgerinnen und Bürger durchsetzen wollen. Dies bestärkt die Bürgerschaft in der Annahme, dass im Vorfeld bereits alle wesentlichen Inhalte zwischen Investor und Stadt abgestimmt wurden und somit für die Bürgerinnen und Bürger im Rahmen der Beteiligung keine Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume verbleiben.

Hier reicht es nicht, einen umfassenden Handlungsleitfaden für eine gute Bürgerbeteiligung aufzustellen. Es mangelt ohnehin nicht an Know-how zu diesen Themen. Wichtig ist indes, dass Bürgerbeteiligung nicht nur auf der programmatischen Ebene, sondern vor allem bei der Qualität der Umsetzung ernst genommen und professioneller durchgeführt wird. Dies betrifft auch die Moderation, die Darstellung des Vorhabens und der weiteren Planungsgrundlagen (Verkehrsströme, Parkplatzbedarf, Kleinklima etc.). Hierzu können und sollten sich die Kommunen professioneller Qualifikationen bedienen, die sie entweder selbst aufbauen oder extern beschaffen können. Die vielfach vorhandenen Stabsstellen für Engagementförderung und Bürgerbeteiligung scheinen im Status quo bisweilen zu wenig mit den alltäglichen Planungsaufgaben verflochten zu sein. Gerade für größere Planungsämter bietet es sich an, eigene Mitarbeiter entsprechend zu qualifizieren und diesbezüglich mit einer amtsinternen Querschnittsaufgabe „Bürgerbeteiligung“ zu betrauen.

Umgang mit und Begrenzung von Partialinteressen

Seitdem Beteiligungsverfahren propagiert werden, existiert die Kritik, dass die Beteiligung in mehrfacher Hinsicht selektiv bleibt. Einerseits sozial selektiv, weil bestimmte Bevölkerungsgruppen in Abhängigkeit vom Sozialstatus und kultu-

rellen Hintergrund nicht erreicht werden. Ferner zeigt die Erfahrung bei den analysierten Wohnungsbauvorhaben erneut, dass vor allem die Widersacher und kaum die Fürsprecher einer Maßnahme die Beteiligungsangebote wahrnehmen.

Diese Schieflage ist schon häufig Anlass gewesen, bessere Verfahren zu fordern. Als Möglichkeiten sind hier aufsuchende Formen der Beteiligung, Schlüsselpersonengespräche oder auch Zufallsauswahlen zu nennen.⁴⁸ Schon Walter Diemel hat als einer der „Urväter“ der Beteiligungsdiskussion in Deutschland auf diese Verfahren hingewiesen und sie mit dem Vorschlag verbunden, sogenannte „Planungszellen“ durchzuführen.⁴⁹ Der Erfolg solcher „inklusive Dialogverfahren“ wurde zuletzt bei verschiedenen Stadtentwicklungsaufgaben vom vhw Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung nachgewiesen.⁵⁰ Gleichzeitig wurde dabei deutlich, dass damit ein erheblicher Aufwand und entsprechende Kosten verbunden sind.

Daher stellt sich die Frage, ob die Beteiligungsverfahren überhaupt mit dem Anspruch durchgeführt werden sollten, einen repräsentativen Querschnitt der Bevölkerung und der Meinungen abbilden zu müssen. Stattdessen ist es erforderlich, dass sich die politischen Vertretungen sehr viel bewusster von einzelnen Interessengruppen abgrenzen, so dass auch in dieser Hinsicht Rollenklarheit herrscht: Der Stadtrat vertritt das städtische Gesamtinteresse und führt, um Nachbarschaftsinteressen einzubeziehen, Beteiligungsverfahren zu Wohnungsbauvorhaben durch. Eine bewusst auf die Einbindung von Partialinteressen fokussierte Beteiligung schützt auch die politischen Vertretungen vor dem Anspruch, jede Meinungsäußerung und jedes Ergebnis einer Bürgerveranstaltung berücksichtigen zu müssen.

Davon ausgehend empfiehlt sich die Aufstellung von Beteiligungsrichtlinien, in denen explizit solche Grenzziehungen vorgenommen werden und der Stadtrat im Wege der Diskussion eine klare Arbeitsteilung zwischen Ratsdiskussionen und Beteiligungsverfahren definiert. Dies dient der Stärkung der repräsentativen Organe in der Kommune und erteilt all denjenigen eine Absage, die glauben, als Einzelperson oder eng umrissene Gruppe die Bürgerschaft vertreten zu können.

48 vgl. z. B.: Selle 2017; Selle 2014

49 vgl. Diemel 1978

50 vgl. Aring/Rohland 2016; Höcke/Wichmann 2016

Räume und Formate für die Thematisierung von Grundsatzkonflikten

In der Bürgerbeteiligung zu Wohnungsbauvorhaben artikulieren sich jedoch nicht nur Nachbarschaftsinteressen. Es werden, wie die analysierten Projekte in Göttingen, Augsburg und Berlin zeigen, gezielt politische Grundsatzthemen in die Veranstaltungen hineingetragen (oder auf anderem Wege artikuliert). Es hat sich gezeigt, dass die auf das einzelne Wohnungsbauvorhaben fokussierten Beteiligungsformate nicht geeignet sind, diese Konflikte produktiv aufzulösen. Von daher ist auch hier eine Positionierung des Stadtrates erforderlich, derartige Grundsatzthemen (z. B. über die Notwendigkeit von Wohnungsbau oder den sozialen Nutzen von renditeorientiertem Wohnungsbau) aus den Beteiligungsverfahren heraushalten zu wollen und hier explizit als nicht verhandelbar zu definieren.

Dies hat zunächst den Charakter einer politischen Selbstverpflichtung, entsprechenden Argumenten bei der planerischen Entscheidung zu Wohnungsbauvorhaben kein allzu großes Gewicht beizumessen. Das hält die Akteure nicht automatisch und unmittelbar davon ab, ihre Positionen auf Bürgerveranstaltungen zu Wohnungsbauvorhaben zu vertreten. Der Versuch, solche Meinungen und Positionen zu unterbinden, ist nicht nur aussichtslos, sondern auch undemokratisch. Das Bedürfnis, bestimmte Positionen außerhalb der ansonsten auf Wahlen beschränkten politischen Beteiligung zu Gehör zu bringen, verbindet sich in der Regel nicht nur mit einem besonderen Engagement, sondern auch mit der Wahrnehmung, dass die jeweiligen Positionen in den Parlamenten nicht ausreichend präsent sind. Insofern kann es sich empfehlen, einen entsprechenden Raum für Grundsatzdiskussionen außerhalb des Stadtrates zu schaffen und hierbei, anders als in normalen Beteiligungsformaten, einen repräsentativen Querschnitt der Bevölkerung einzubinden. Van Reybrouck verweist gestützt auf internationale Beispiele darauf, dass derartige Verfahren auch zur Auflösung hartnäckiger Konflikte geeignet sind und somit eine neue legitimierte Handlungsgrundlage für die repräsentativen Gremien liefern können.⁵¹ Die konflikthafte Zuspitzung der wohnungspolitischen Debatten bis hin zu einer Infragestellung marktwirtschaftlicher Grundsätze hat einen Punkt erreicht, der auch solche aufwändigen Verfahren rechtfertigen kann.

Vielerorts sind in den vergangenen Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen worden, eine breitere gesellschaftliche Akzeptanz für den Wohnungsneubau zu erzielen. In diesem Kontext ha-

ben einerseits die lokalen Bündnisse für Wohnen oder entsprechende von gesellschaftlichen Allianzen getragene Wohnungsbauoffensiven eine hohe Bedeutung.⁵² Ferner gewinnt die Bürgerbeteiligung bei der Erarbeitung von wohnungspolitischen Handlungskonzepten an Bedeutung (wie z. B. in Leipzig, Bremen). In diesem Zusammenhang stellt es gegebenenfalls eine besondere Aufgabe dar, die beschriebene Grundsatzopposition konstruktiv einzubinden.

6.3 Die Entscheidungsfindung in der Kommune

Die vorliegende Studie hat gezeigt, dass die Entscheidungen zu Wohnungsbauvorhaben sachlich komplexer und politisch kontroverser geworden sind. Hinzu kommt, dass der Wohnungsbau in der Innenentwicklung kleinteiliger strukturiert ist. Hierdurch entsteht einerseits mehr Arbeit mit den naheliegenden personalwirtschaftlichen Konsequenzen. Andererseits stellt dieser Zuwachs an Komplexität auch eine Herausforderung für die Entscheidungsfindung und Entscheidungsfähigkeit dar. Dies verlangt insbesondere nach Diskussions- und Kompromissfähigkeit innerhalb und zwischen den politischen Lagern, den beteiligten Organisationseinheiten in der Verwaltung und nicht zuletzt auch zwischen Politik und Verwaltung.

Verwaltungskoordination

Um die Entscheidungsfähigkeit und Zügigkeit innerhalb der Verwaltung zu stärken, können folgende Aspekte (in Abhängigkeit vom ortsspezifischen Status quo) von Bedeutung sein:

- Die jeweiligen Projektleiter benötigen Befugnisse, um gegenüber anderen Ämtern/Fachbereichen Termine für Mitzeichnungen oder Stellungnahmen zu setzen und deren Einhaltung durchzusetzen.
- Vielfach werden für die Ämterkooperation bei Wohnungsbauvorhaben Arbeitsgruppen eingesetzt, die jedoch über zu wenig oder keine Entscheidungskompetenzen verfügen. Die entscheidungsbefugten Fachbereichs- oder Amtsleiter sind zwar häufig Mitglieder solcher Arbeitsgruppen, lassen sich aber aus Termingründen bisweilen von nicht entscheidungsbefugten Mitarbeitern vertreten, die dann zunächst Rücksprache halten müssen. Hier sollte die Regel gelten, dass die Arbeitsgruppen unabhängig vom entsandten Mitarbeiter Entscheidungen treffen können und sollen.

51 vgl. van Reybrouck 2016

52 vgl. BBSR 2016

- Damit nicht bei jedem Vorhaben die gleichen Abstimmungsinhalte zwischen den Fachbereichen immer wieder neu thematisiert und einem Kompromiss zugeführt werden müssen, sollte eine möglichst hohe persönliche Kontinuität in der Zusammenarbeit bestehen. Dies würde es erfordern, dass die wesentlichen regelmäßig an diesen Runden beteiligten Ämter einen fachbereichsinternen Wohnungsbaukoordinator bestimmen, der seinen Fachbereich regelmäßig und mit Entscheidungsbefugnissen ausgestattet vertritt.
- Eine solche Potenzialerschließung kann leicht und sollte folglich durch ein laufendes Monitoring flankiert werden. Auf dieser Basis kann deutlich werden, wie sich der für Wohnungsbauzwecke zur Verfügung stehende Flächenvorrat durch Zu- und Abgänge verändert. Das bedeutet auch, dass jeweils sichtbar wird, ob beziehungsweise in welchem Umfang die gesamtstädtischen Zielvorgaben erreicht werden (können) und welche Dringlichkeit eine zur Diskussion stehende Fläche vor diesem Hintergrund hat.⁵⁵

Aufbereitung der Sachargumente für mehr Wohnungsbau

Nicht nur die Frage, wie viel und welcher Wohnungsbau in einer Stadt aus wohnungs- und stadtentwicklungspolitischer Sicht erforderlich ist, sondern auch die Frage, wo er konkret realisiert werden soll, verdient eine solide Aufarbeitung. Dies verbindet sich mit der Erwartung, dass eine stabile Argumentationsgrundlage geeignet ist, das städtische Gesamtinteresse besser gegen Einzelmeinungen zu verteidigen.⁵³

In diesem Zusammenhang können folgende Aspekte von Bedeutung sein:

- Eine umfassende Erfassung der verfügbaren Grundstückspotenziale müsste nicht nur die physische Verfügbarkeit, sondern vor allem die tatsächliche Mobilisierbarkeit (auch in zeitlicher Hinsicht) deutlich machen. Auf dieser Basis wird deutlich, ob zur Erfüllung der gesamtstädtischen Vorgaben tatsächlich auf die Aktivierung einzelner Flächen verzichtet werden kann bzw. in welchem Umfang gegebenenfalls zusätzliche Flächen erforderlich sind. Sinnvoll ist ferner, dass mittels einer Flächenbewertung weitere Aspekte der Eignung thematisiert werden (Infrastrukturausstattung im Umfeld, Potenzialreserven im Verkehrssystem, Eignung für geförderten Wohnungsbau), um im Dialog mit der Politik und der Bürgerschaft sichtbar machen zu können, ob eine Fläche durch gleichwertige Alternativen ersetzt werden kann oder ob sie in diesem Sinne kaum verzichtbar ist.⁵⁴ Derartige Systeme werden zunehmend etabliert und erleichtern den Diskurs.

- Eine dritte Facette einer verbesserten fachlichen Argumentationsgrundlage sind die wohnungspolitischen Zielvorgaben selbst, wie sie z. B. in wohnungspolitischen Handlungskonzepten hinterlegt sind. In der Praxis der Auseinandersetzung um Einzelflächen werden sie häufig als methodisch unzulänglich kritisiert und deswegen in Zweifel gezogen. Da keine Prognosemethode perfekt ist, wird es immer wieder Anlass zur Kritik geben und selbst, wenn diese Kritik nicht gerechtfertigt ist, wird man sie nicht unterbinden können. Wichtiger als die Perfektionierung der Prognosetechnik dürfte es sein, dass sich die Politik intensiver als üblich in die Erstellung derartiger Handlungskonzepte einbringt, sodass die getroffenen Beschlüsse im Ergebnis politisch belastbarer sind. Dies beinhaltet auch die Kenntnis der Prognosemethoden, so dass Beschlüsse in Kenntnis der unvermeidlichen Prognoseunsicherheiten getroffen werden und anschließend robuster sind.

Proaktive Planung und Baulandrichtlinien⁵⁶

Ausgehend von einer Potenzialerschließung und einem damit verbundenen Monitoring kann eine proaktive Planung ansetzen. Diese besteht in einer frühzeitigen planerischen Befassung mit den grundsätzlich für Wohnungsbau geeigneten Flächen. Dies kann insbesondere dann helfen, die Flächen zu mobilisieren, wenn den Alteigentümern die möglichen Verwertungsoptionen nicht bekannt sind oder Hemmnisse vorliegen, die planerisch beseitigt werden können. Wie die Fallstudien zeigen, ist dies sowohl bei ehemals gewerblich genutzten Flächen als auch bei den

53 Hier erarbeiten zunehmend mehr Kommunen differenzierte Grundlagen, die sich auch für die Kommunikation mit der Politik und der Bürgerschaft eignen.

54 Im ExWoSt-Forschungsfeld „Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen in wachsenden Kommunen – Erhebung und Erprobung von Bausteinen eines aktiven Managements“ entwickeln die Kommunen unter anderem derartige Monitoring- und Bewertungssysteme.

55 Im Rahmen der kleinräumigen Wohnungsmarktbeobachtung der Stadt Nürnberg hat das Monitoring von Grundstücks- und Baulandpotenzialen eine hohe Bedeutung. Ähnlich ist dies in Münster.

56 Gute Beispiele kommunaler Boden- und Liegenschaftspolitik finden sich in der 2016 erschienenen Dokumentation „Mehr Bauland für bezahlbaren Wohnungsbau“ (Hrsg.: Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V. für BMUB und BBSR).

verschiedensten öffentlichen Flächen der Fall (z. B. Bahnflächen, Krankenhäuser, Kasernen/Militärflächen).

Eine proaktive Planung glättet ferner die Arbeitsspitzen in den Hochphasen der Wohnungsbaukonjunktur, weil wesentliche Vorarbeiten bereits im Vorfeld erledigt werden können. Auch für das Vorhaben selbst entsteht eine Entlastung, wenn in dem kürzeren Zeitfenster zwischen Grundstückstransaktion und Planreife schon auf Vorarbeiten (z. B. Altlastengutachten, Umweltgutachten) zurückgegriffen werden kann. Zudem wirken sich alle vorab erfolgten Klärungen als Risikoreduzierung aus. Dadurch wird einerseits die Grundstückstransaktion erleichtert und zugleich steigt die Chance, dass Lasten vom Investor auf den Alteiligentümer übertragen werden („Überwälzung“).

In eine ähnliche Richtung wirkt die Aufstellung von Baulandrichtlinien, die in jüngerer Zeit vor allem erlassen werden, um eine Quote für den geförderten Wohnungsbau durchzusetzen. Unabhängig von den Inhalten der Richtlinie gilt, dass die darin enthaltenen Vorgaben nicht mehr im Einzelfall diskutiert und durchgesetzt werden müssen. Bei einer konsequenten Anwendung für einen klar abgegrenzten Kreis von Vorhaben entsteht auch der Vorteil der Gleichbehandlung und der Transparenz. Hierdurch steigt die Chance der Lastenüberwälzung auf den Grundstückseigentümer nochmals, da alle Investoren in Kenntnis der entstehenden Lasten ihr Gebot entsprechend anpassen werden. Eine gründliche politische Diskussion bei der Aufstellung einer Baulandrichtlinie dürfte auch das Risiko von Ad-hoc-Forderungen reduzieren, die später im Planverfahren eingebracht werden.

Aufbau wohnungswirtschaftlicher Kompetenzen in der Verwaltung

Wohnungsbauvorhaben sollen unterschiedliche qualitative Anforderungen erfüllen. Vieles ist davon mit höheren Kosten verbunden. Gleichzeitig ist es zu einem vorrangigen wohnungspolitischen Ziel geworden, kostengünstigen Wohnungsneubau auch für mittlere Einkommensschichten zu ermöglichen. In den Aushandlungsprozessen zwischen Kommunen und Investoren um den Wohnungsneubau spielt das Argument der Finanzierbarkeit von qualitativen Standards oder wohnungspolitischen Forderungen häufig eine herausragende Rolle. Allerdings verfügen bislang nur die Investoren über eine entsprechende Informationsbasis zu den wirtschaftlichen Auswirkungen. Wohnungswirtschaftliche Kompetenzen sind in den Kommunalverwaltungen hingegen derzeit noch weniger stark ausgeprägt. Daraus entsteht

die Neigung der Vorhabenträger, diese Informationsasymmetrie gezielt zum eigenen Vorteil einzusetzen. Das Argument, bestimmte qualitative oder wohnungspolitische Anforderungen seien nicht finanzierbar, ist dann von der Verwaltungsseite nicht zu überprüfen und wird von daher bisweilen als ungerechtfertigte Abwehrreaktion empfunden.

Um in dieser Hinsicht besser aufgestellt zu sein, wäre es erforderlich, auf der Seite der Verwaltung entsprechende Kompetenzen aufzubauen. Hierzu müsste die Kenntnis über die Kosten- und Ertragsstrukturen für den Wohnungsneubau verbessert werden. Auf dieser Basis sollte die Verwaltung ferner in der Lage sein, mittels der üblichen Berechnungsverfahren eigene Einschätzungen zur Rentabilität von Wohnungsbauvorhaben vorzunehmen. Hierdurch würde es ermöglicht, fundiert und gleichberechtigt gegenüber den Investoren argumentieren zu können. Gleichzeitig würde dies die Verwaltung für Fragen der Finanzierbarkeit sensibilisieren, so dass auch eine selbstkritische Überprüfung der Angemessenheit von Forderungen möglich ist. Dies würde zudem die Argumentationsbasis im Dialog mit der Politik verbessern, so dass auch Erwartungen aus dieser Richtung besser in eine wirtschaftliche Gesamtbetrachtung des Wohnungsbauvorhabens eingeordnet werden können.

Wohnungsbaukoordination und Innenentwicklungsmanagement als neue Aufgabe

Aus der Summe der an die Kommune gerichteten Empfehlungen leitet sich schließlich die Aufforderung zur Einrichtung einer Wohnungsbaukoordination oder eines Innenentwicklungsmanagements mit folgendem Aufgabenprofil ab:

- Laufende Erfassung und Bewertung von Wohnungsbaupotenzialen sowie damit verbundene Monitoringverfahren.
- Laufende Aktivitäten zur Grundstücksmobilisierung, insbesondere Ansprache und Zusammenarbeit mit Grundstückseigentümern, Koordination einer proaktiven und aktivierenden Planung.
- Koordination der verwaltungsinternen Zusammenarbeit bis hin zu Konfliktmanagement/Mediation, Leitung von verwaltungsinternen Arbeitsgruppen.
- Zentraler Ansprechpartner und Verwaltungslotse für Wohnungsbauinvestoren.
- Vorbereitung und Implementierung wohnungspolitischer Leitlinien und Instrumente im Kontakt zur Politik, Politikberatung zu wohnungspolitischen Fragen.

- Controlling der Planungs- und Genehmigungsverfahren, Erarbeitung von Verbesserungsvorschlägen.
- Koordination der Bürgerbeteiligung bei Wohnungsbauprojekten.

In Abhängigkeit von den Besonderheiten der jeweiligen Stadt und der Größe der Verwaltung kann und sollte die Aufgabenzuordnung variieren.⁵⁷ Ein Teil dieser Aufgaben wird derzeit auch im Rahmen der ExWoSt-Modellvorhaben „Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen in wachsenden Kommunen“ umgesetzt, in denen Organisationsmodelle und Aufgabenprofile ebenso erprobt werden wie die konkreten Einzelaktivitäten in verschiedenen Handlungsfeldern.

Ideal wäre es, wenn der Wohnungsbaukoordinator eine herausgehobene Stellung innerhalb der Verwaltung hat, um seine koordinierenden und moderierenden Aufgaben wahrnehmen zu können. Aber auch in kleineren Städten wie Regensburg wurde eine solche Koordination etabliert. Um die Zusammenarbeit mit den anderen Fachbereichen zu intensivieren, könnte unter der Leitung eines Wohnungsbaukoordinators ebenso ein Team von Mitarbeitern aus anderen Fachbereichen zusammenarbeiten.

6.4 Fazit: Akzeptanzförderung für den Wohnungsbau in der Innenentwicklung als Leitlinie weiter stärken

Die vorliegende Analyse setzt sich kritisch-analysierend mit den Realisierungshistorien von 13 Wohnungsbauprojekten auseinander. Dabei wurden primär schwierige und kontrovers diskutierte Projekte in den Blick genommen. Diese Auswahl wird der Praxis in den Städten nur eingeschränkt gerecht. Diese Praxis ist mehr als in der vorliegenden Analyse beschrieben von dem erfolgreichen Bemühen gekennzeichnet, die Akzeptanz und den Rückhalt für den Wohnungsbau zu stärken. Die Innenentwicklung hat durchweg die höchste Bedeutung. Für dieses Bemühen stehen schon heute vielerorts

- die Ausarbeitung von wohnungspolitischen Handlungskonzepten mit Leitlinien und konkreten Zielvorgaben, nicht zuletzt um auch politischen Rückhalt für die vorhabenbezogenen Einzelfallentscheidungen zu generieren,
- die weit verbreitete Etablierung von Allianzen oder Bündnissen für den Wohnungsneubau, um einerseits die Wohnungsbauaufgaben wieder stärker in das Bewusstsein der Wohnungsakteure zu heben und andererseits deren breite Verankerung zu dokumentieren,
- unterschiedlichste Formen von Wohnungsbauoffensiven und Sofortprogrammen, die insbesondere Kräfte für kurzfristige Umsetzungsaufgaben freisetzen und bündeln sollen,
- die weiter ausgebaute kommunale Wohnungsmarktbeobachtung, um das Ausmaß und die Wirkungen der sich verengenden Wohnungsmärkte sowie den damit einhergehenden Handlungsdruck transparent zu machen,
- die systematische Erfassung von Wohnungsbaupotenzialen bzw. -grundstücken und deren Bewertung auf der Basis auch politisch nachvollziehbarer Kriterien, um einerseits die Planungsaktivitäten besser steuern zu können und andererseits im Dialog mit den Nachbarn und Ortsbeiräten die Wohnungsbauvorhaben besser begründen zu können,
- Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit, um in der Verbindung mit dokumentierten Qualitätsansprüchen auch in der Bürgerschaft für mehr Akzeptanz zu werben,
- die vermehrte Einführung von Baulandrichtlinien oder Baulandmodellen und Konzeptvorgaben, um im Rahmen klar geregelter Verfahren effizientere Abläufe zu ermöglichen und auch akzeptanzfördernde Qualitätsansprüche durchzusetzen,
- vielfältige Bemühungen, die Verfahren innerhalb der Kommune im Sinne von terminlicher und inhaltlicher Koordination (Wohnungsbaukoordinatoren, Leitstellen etc.) sowie die Abstimmung zwischen Rat und Verwaltung zu verbessern.

An diese positiven Instrumente, Verfahrensweisen und Aktivitäten kann und sollte auch andernorts angeknüpft werden. Generell sollte die politisch-planerische Entscheidungsfindung robuster gegenüber Partialinteressen innerhalb und außerhalb von Politik und Verwaltung werden. Die reine Aggregation staatlicher, nachbarschaftlicher und lokalpolitischer Erwartungen an den Wohnungsneubau führen zu dessen Be- und

⁵⁷ Als Vorläufer kann der zunächst in Hamburg eingeführte Wohnungsbaukoordinator gelten, der sowohl die Zusammenarbeit mit der Wohnungswirtschaft (Bündnis für das Wohnen in Hamburg) als auch die Zusammenarbeit mit den Bezirken („Vertrag für Hamburg“) koordiniert. Ferner ist er für die Verfahrensoptimierung und die Konfliktregulierung in strittigen Verfahren zuständig. Die Hauptzuständigkeit der Wohnungsbauleitstelle Köln liegt in der Flächenmobilisierung und in der Verfahrensbeschleunigung.

Verhinderung. Dies gilt in besonderem Maße für die Innenentwicklung. Stattdessen sollte als Ziel gelten, über alle Stufen der politisch-planerischen Entscheidungsfindung und der Umsetzungsbegleitung die an Wohnungsbauvorhaben herangetragenen Erwartungen auf ein sinnvolles, wirtschaftlich machbares Maß zu bringen („Erwartungsmanagement“). Die mit der vorliegenden Studie untersuchten Fallbeispiele zeigen, wie das im Einzelnen gelingen kann und wo solche Prozesse des Erwartungsmanagements bislang noch nicht hinreichend etabliert werden konnten.

7 Literaturverzeichnis

- Aring, Jürgen; Rohland, Fabian, 2016: Bildung gemeinsam gestalten – der Dialog „Bildungslandschaft Neckarstadt-West“ in Mannheim. Ein Projekt im vhw-Städtenetzwerk zur Stärkung der lokalen Demokratie. In: vhw werkSTADT.
- Bonfadelli, Heinz, 2016: Medien und Gesellschaft im Wandel. In: bpb Bundeszentrale für politische Bildung: Dossier Medienpolitik. Bonn. (Zugriff: www.bpb.de/gesellschaft/medien/medienpolitik/ [abgerufen am 27.07.2017]).
- BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2016: Lokale Bündnisse für bezahlbares Wohnen und Bauen. Bonn.
- BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2017a: Aktuelle Trends der Wohnungsbautätigkeit in Deutschland – Wer baut wo welche Wohnungen? Bonn.
- BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2017b: Aktuelle Ergebnisse der BBSR-Datenbank Wohnungstransaktionen. Ende der zweiten Hochphase des Transaktionsgeschehens mit Wohnungsbeständen. In: BBSR-Analysen KOMPAKT, Bd. 04/2017. Bonn.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit; Das Bündnis Bezahlbares Wohnen und Bauen (Hrsg.), 2017: Bericht des Expertengremiums zum Umsetzungsstand der Wohnungsbau-Offensive. Berlin.
- Deggau, Michael, 2008: Die amtliche Flächenstatistik – Grundlage, Methode, Zukunft. In: Meinel, Gotthard; Schumacher, Ulrich (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring. Grundlagen, Statistik, Indikatoren, Konzepte. Aachen.
- Deutscher Bundestag, 2017a: Dritter Bericht der Bundesregierung über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland und Wohngeld- und Mietenbericht 2016. Drucksache 18/13120 1. (Zugriff: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/131/1813120.pdf> [abgerufen am 02.05.2018]).
- Deutscher Bundestag, 2017b: Stadtentwicklungsbericht der Bundesregierung 2016: Gutes Zusammenleben im Quartier. (Zugriff: http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Nationale_Stadtentwicklung/stadtentwicklungsbericht_breg_2016_bf.pdf [abgerufen am 03.05.2018]).
- Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. für das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit und das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2016: Mehr Bauland für bezahlbaren Wohnungsbau. Gute Beispiele kommunaler Boden- und Liegenschaftspolitik. Berlin.
- Die Bundesregierung (PIB) (Hrsg.), 2017: Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie Neuauflage 2016. Berlin.
- Dienel, Walter, 1978: Die Planungszelle. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie. Opladen.
- Gebhard, Dirk; Holm, Andrej, 2011: Initiativen für ein Recht auf Stadt. In: Gebhardt, Dirk; Holm, Andrej (Hrsg.): Initiativen für ein Recht auf Stadt. Theorie und Praxis städtischer Aneignung. Hamburg.
- Glaeser, Edward, 2011: The Triumph of the City. How our greatest invention makes us richer, smarter, greener, healthier and happier. New York.
- Haesemann, Manfred, 2015: Urbanes Wohnen. Innenentwicklung vs. TA-Lärm. In: Polis, Jg. 22/1. (Zugriff: www.polis-magazin.com/2015/06/urbanes-wohnen-innenentwicklung-vs-ta-laerm/ [abgerufen am 19.07.2017]).
- Hall, Peter, 1989: The turbulent eighth decade. In: Journal of American Planning Association, 55.
- Höcke, Christian; Wichmann, Birte, 2016: Bürgerbeteiligung quer zur Linie – Gemeinsam für Kiel-Suchsdorf. Bericht aus dem vhw-Städtenetzwerk. In: vhw Forum Wohnen und Stadtentwicklung (Hrsg.), 1/Januar–Februar 2016.
- Kötter, Theo, 2010: Chancen und Grenzen der Innenentwicklung – zwischen Umnutzung und Rückbau. In: vhw Forum Wohnen und Stadtentwicklung (Hrsg.), 2. Jg/1. Berlin.
- Magistrat der Stadt Kassel, 2017: Charta für Baukultur. Kassel.
- Michelsen, Danny; Walter, Franz, 2013: Unpolitische Demokratie – Zur Krise der Repräsentation. Berlin.
- van Reybrouck, David, 2016: Gegen Wahlen. Warum Abstimmen nicht demokratisch ist. Göttingen.
- Rose, Christine, 2017: Widerstand gegen Wohnungsbau: „Wir müssen reden, reden, reden!“ In: ImmobilienZeitung, 27. Juli.
- Savills, 2017: Marktüberblick Wohninvestmentmarkt Deutschland. In: Savills Research Deutschland (Hrsg.), Q1 2017. Berlin.
- Selle, Klaus, 2017: Anmerkungen zur Rolle der Bürger in der Stadtentwicklung. In: VerbandsMagazin des VDW Rheinland-Westfalen, 07-08/2017.

Selle, Klaus, 2014: Über Bürgerbeteiligung hinaus: Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? Analysen und Konzepte. Lemgo.

Stadt Göttingen, 2012: Städtebauliches Leitbild Göttingen 2020: Göttingen stellt sich der Zukunft. Göttingen/Herdecke.

UBA Umweltbundesamt (Hrsg.), 2009: Von der Außen- zur Innenentwicklung in Städten und Gemeinden. Das Kostenparadoxon der Baulandentwicklung. Dessau-Roßlau.

Walter, Franz, 2013: Bürgerlichkeit und Protest in der Misstrauensgesellschaft. In: Walter, Franz et al. (Hrsg.): Die neue Macht der Bürger. Was motiviert die Protestbewegungen? Reinbek bei Hamburg.

Wienhues, Sigrid; Knickmeier, Sönke, 2017: Von der „Charta von Athen“ zur „Leipzig-Charta“. Die Einführung des „Urbanen Gebiets“ als Leitbildwandel in der BauNVO? In: vhw Forum Wohnen und Stadtentwicklung, 9. Jg./3. Berlin.

ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e. V. (Hrsg.), 2013: Bürgerbeteiligung in der Projektentwicklung. Köln.

