



Michael Ammann

Mehr Stadt auf dem Bodenmarkt

Plädoyer für einen aufgeklärten Klüngel

Wohnungspolitik und Wohnungswirtschaft stehen im Jahr 2024 vor vielen ungelösten Problemen. Alte, bereits früher als wirkungslos bewiesene Instrumente kommen aus der Mottenkiste und werden wieder zurückgesteckt, Schuldzuweisungen verteilt und nach neuem Geld gerufen. Also alles wie immer. Das muss nicht schlecht sein. Das Durchgewurstel der deutschen Wohnungspolitik, die sich nie so recht entscheiden konnte, hat nach dem Krieg ja genau deshalb so große Erfolge erbracht.

Bund, Länder und Kommunen haben in ihrer Kompetenzaufspaltung ihre Linie schon länger verloren. Während sich in den 2000er Jahren der Bund aus dem Thema immer weiter zurückzog, meldeten die Städte und Gemeinden schon neue Bedarfe. Heute hat es sich umgekehrt: Das Geld, das Bund und Länder in das System (z. B. in den sozialen Wohnungsbau) pumpen, staut sich bei den Kommunen auf. Diese Stau-mauer wurde in den letzten Jahrzehnten aus komplexen Planungs- und Genehmigungsverfahren und insbesondere fehlendem Bauland errichtet. Das Phänomen wäre übrigens auch dann vorhanden, wenn alle anderen Probleme (gestiegene Baukosten, mittelhohe Zinsen usw.) nicht existierten.

Aktuell werden in verschiedenen Städten Konzepte durch Verwaltung und Wohnungswirtschaft ausgearbeitet, um zumindest auf dieser Ebene das Bauen zu erleichtern und Kosten einzusparen, wenn Bund und Länder das einfache Bauen nur langsam vorantreiben. Diese teilweise recht bunten Pakete, die in der Regel ohne finanzielle Mittel auskommen müssen, werden aber von den Stadträten verzögert und verwässert. Vorschläge, wie Wohnungstausch, die Belegung „unsichtbaren“ Wohnraums oder die Behebung einer „ungerechten“ Verteilung, sind am Ende nicht viel mehr als Illusionstheater, um der Wahrheit nicht ins Auge zu blicken. Es ist auch müßig, sich über hohen Wohnflächenverbrauch zu beklagen, wenn es überhaupt keine Instrumente gibt. Realistischerweise und aus gutem Grund werden weder staatliche Wohnraumverteilung noch die Freigabe der Bestandsmieten in politische Handlung umgesetzt, um mal die Extremen der Diskussion zu beleuchten. Es wird auch keine Beraterindustrie aufgebaut werden, um Wohnungstausch zu einem echten Faktor zu machen.

In den Jahren vor 2022 stieg die Bauleistung auch unter weitestgehender Ausnutzung der Kapazitätsreserven kaum über 300.000 Wohnungen. Das ist kein Wunder, wenn Wohnungsbau unter dem Leitbild der Innenentwicklung erfolgen muss. Nachverdichtung, Baulückenschluss, Aufstockung oder Umnutzung sind im Genehmigungs-, Planungs- und Bauprozess sehr aufwendig, insbesondere gemessen am Output. Die Projekte werden exotischer: über Parkhäusern, über Schienengleise. Gemeinsam haben sie höhere Kosten, höhere Komplexität und längere Verfahrensdauer.

Berechnungen, die Aufstockung, Umnutzung, Wohnungstausch, „unsichtbaren“ (da nicht vorhandenen) Wohnraum zu einem Potenzial von 5,5 Mio. Wohnungen zusammenaddieren, halten schon allerersten Überlegungen nicht stand. Das serielle/modulare Bauen, auf das gerade viel Hoffnung gesetzt wird, das aber nur bei größeren und zusammenhängenden Projekten funktionieren kann, wird scheitern, wenn es sich in dieses Leitbild einfügen muss. Also: Gegen Wohnungsmangel hilft Wohnungsbau. Dafür braucht es Land. Der Artikel soll im Folgenden beleuchten, welche Rolle eine bedeutende Akteursgruppe spielen könnte und welche Voraussetzungen kommunale Bodenpolitik dabei bieten müsste.

Heute ist nicht alles gut

Beginnen wir mit einem Negativbeispiel: Im rechtsrheinischen Köln-Mülheim erstrecken sich derzeit große freie Flächen (insg. 46 ha) in recht guter Lage, auf denen mehrere 1000 Wohnungen entstehen könnten. Seit vielen Jahren (und nicht erst im Zuge der Immobilienkrise ab 2022) bewegt sich dort so gut wie nichts – keine Kräne, keine Bagger. Die Entwicklung erstreckt sich über sieben einzelne Großprojekte, die unterschiedlichen Eigentümern gehören mit sehr verschiedenen, mehr oder minder bekannten Absichten. Hier ist nicht der Platz, die gesamte Geschichte des Projekts und insbesondere die verschlungenen Wege der Eigentümerwechsel dazustellen.

Festzuhalten bleibt, dass die Stadt, die sehr viele Ressourcen in Planung und Genehmigung steckte und steckt, immer noch auf große Brachflächen blickt. Eigentümer, mit denen Planungen vereinbart wurden, verschwinden, neue tauchen auf, wollen neu verhandeln. Manchmal, wenn die berüchtigten shared deals durchgeführt werden, ist sogar erst einmal ungewiss, welche Personen und Firmen Ansprechpartner und vertretungsberechtigt sind. Dieses Dilemma wäre (in einer perfekten Welt) nicht eingetreten, wenn die Kommune Eigentümerin der Flächen geworden wäre und damit Herrin des Verfahrens. Insbesondere hätte sie die Flächen an verlässliche Akteure weitergeben können.

Früher war nicht alles schlecht

Ein Beispiel aus der Vergangenheit

Auf dem Gelände der ehemaligen metallverarbeitenden Böckingwerke – ebenfalls in Mülheim gelegen – wurde in den achtziger Jahren eine Wohnsiedlung entwickelt. Planungsrechtlich als Sanierungsgebiet ausgewiesen, hatte sich die Stadt in das Eigentum der Flächen gebracht und suchte nach Investoren. Die Arbeitsgemeinschaft Kölner Wohnungsunternehmen (damals waren dort die gemeinnützigen Unternehmen organisiert) wurde im Vorfeld explizit von der Kommune angesprochen, ob ihre Mitglieder dort tätig werden wollten. Trotz der lahmen wohnungswirtschaftlichen Konjunktur Ende der achtziger Jahre fanden sich aus diesem Kreis zahlreiche Gesellschaften: neben der kommunalen Gesellschaft waren dies kirchliche Unternehmen, verschiedene Wohnungsgenossenschaften sowie private Gesellschaften. Bis heute ist diese Eigentümerstruktur weitgehend unverändert geblieben.

Aufbauend auf einem städtebaulichen Wettbewerb (Hilmer Sattler) wurde das Gelände gemeinsam entwickelt. Außer der Bevorzugung bestimmter Akteure gab es weitere interessante Merkmale des damaligen Prozesses:

- die Projektsteuerung übernahm ein externer Dienstleister
- gemischte Finanzierungsstrukturen (gefördert/freif finanziert, Miete/Eigentum)
- der Grundstücksverkauf der Stadt an die Gesellschaften erfolgte erst bei Vorlage der Baugenehmigung und der Finanzierungszusagen
- Bauverpflichtung innerhalb einer bestimmten Frist
- enge und verbindliche Zusammenarbeit zwischen Kommune und Bauherren bei Planung und Finanzierung der Entwicklung.

Dieser Prozess ist nur möglich, wenn die Stadt Eigentümerin der Flächen ist und sich auf beiden Seiten verlässliche Akteure befinden.



Abb. 1: Wohnungen auf dem Böckinggelände (Foto: Wohnungsgesellschaft des rheinischen Handwerks AG, Köln)

Wohnungswirtschaft – eine Akteurslücke

Die bestandshaltende Wohnungswirtschaft, wie sie auch, aber v. a. im GdW organisiert ist, weist einige Vorteile für stadtentwicklungs- und wohnungspolitische Maßnahmen auf:

- Bestände werden langfristig gehalten, was auch langfristige Verantwortung für Quartiere bedeutet
- der Bau und die Bewirtschaftung von Sozialwohnungen ist übliches Geschäftsfeld und wird nicht nur dann interessant, wenn es frei finanziert gerade nicht passt
- es gibt Ansprechpartner für Verwaltung und Politik, die sich bestenfalls auch in einem institutionalisierten Rahmen (lokale Bündnisse, Wohnungsbauforum o. ä.) abstimmen können.

Diese Faktoren sorgten für die doch erstaunliche Resilienz gegenüber den Krisen der letzten vier Jahre. Insolvenzen sind im Gegensatz zum Bauträgermarkt nicht bekannt. Anders als verschiedene neue Player verlangt diese Wohnungswirtschaft auch kein Vermögen für die Wohnungsanmietung. Bei „modernen“ Genossenschaften (Gröninger Hof, begono16 usw.) müssen Mieter hohe Summen (ab 500 Euro/qm) als Einlage aufbringen. Dass diese sozial ausschließenden Modelle das Thema bezahlbarer Wohnraum nicht weiterbringen, dürfte auf der Hand liegen.

Die Wohnungswirtschaft musste in der Rückschau aber oftmals zurückstecken. Obwohl der Neubau zum Kerngeschäft zählt, war das Ausgangsprodukt – Bauland – kaum verfügbar und zu teuer für die Vermietung. Gegenüber Geschäftsmodellen, die auf den Verkauf von Eigentumswohnungen oder den Enbloc-Vertrieb an Fonds ausgerichtet sind, ist ein erfolgreicher Wettbewerb um den knappen Boden kaum möglich. Die kommunalen Wohnungsunternehmen profitieren ggf. noch von direkten Anhandgaben seitens der Stadt. Die restlichen Unternehmen, auch die so oft gelobten Genossenschaften, konnten davon nicht profitieren. Hier entstand eine Akteurslücke. Die Gesellschaften mussten sich mit Restposten (sozialer Wohnungsbau) und Nischenprodukten (Erbbaurechte, Umnutzung) begnügen, die andere verschmähten. Auch rückten die Nachverdichtung auf eigenem Grund sowie Projekte, bei denen Altbestand durch flächen- und energieeffizientere Neubauten ersetzt wurden, in den Vordergrund. Die vorhandenen finanziellen und personellen Ressourcen wurden in den letzten Jahren nicht ausgeschöpft. Heute besteht die Gefahr, dass der Neubau durch die anstehenden enormen Herausforderungen der Dekarbonisierung der Bestände verdrängt wird. Diese Abkehr kann nur verhindert werden, wenn der Weg zur Projektentwicklung wieder erleichtert wird.



Abb. 2: Die Umnutzung eines Bürohauses in Wohnungen in der Kölner Innenstadt als „Nischenprodukt“ (Foto: Constantin Meyer)

Konzeptvergabe und Erbbaurechte kein Allheilmittel

Viele Hoffnungen werden auf Konzeptvergaben gesetzt. Kommunale Handlungskonzepte beinhalten bei der Vergabe von eigenen Grundstücken vermehrt Konzeptvergaben, ggf. in Verbindung mit Erbbaurechten. Diese Einengung verkennet Faktoren auf der Anbieterseite. Es besteht bspw. die Gefahr, dass bei den Konzeptvergaben das eigentliche Ziel, bezahlbaren Wohnraum zu ermöglichen, aus dem Auge verloren wird. Da kann es bunt zugehen: Punkte gibt es für das Mobilitätskonzept, den Versiegelungsgrad, für „klare räumliche Kanten mit hochwertigen Fassaden“, Nutzungskonzepte usw. Konzeptvergaben erzeugen umfangreiche Vorarbeiten, die kostenträchtig mit eigenen und – bei kleinen und mittleren Unternehmen – externen Kräften gemeistert werden müssen – ohne Garantie auf Erfolg. Wenn sie nicht nur den Bau von Mietwohnraum vorsehen, sondern auch den Verkauf von Eigenheimen, scheiden viele Bewerber aus dem Kreis der bestandshaltenden Wohnungswirtschaft aus.

Jüngere Beispiele zeigen, dass Verfahren ohne Vergabe abgebrochen werden müssen, weil sich kein Bieter findet. Für 60 Wohnungen in einem Kölner Vorort ein zweistufiges Verfahren durchlaufen zu müssen, ist nicht zumutbar. Auch Kommunen müssen sich daran gewöhnen, dass die Zeiten, in denen Investoren mannigfaltige Lasten, insbesondere zur Infrastrukturkostenübernahme, aufgebürdet werden konnten, vorbei sind. Sobald Bauherren diese Lasten nicht mehr weitergeben können, sind sie nicht mehr leistbar. Dieser Punkt ist erreicht. Bestandshaltende Wohnungsunternehmen können und wollen bauen – es gehört zu ihrer DNA –, sie müssen es aber in der Regel nicht. Bauträger müssen ihr Rad am Laufen halten. Wohnungsunternehmen haben noch viele andere Aufgaben. Sich dann in ein teures Konzeptverfahren mit ungewissem Ausgang zu begeben, verlangt (zu) viel Idealismus.

Auch Erbbaurechte haben buchstäblich ihren Preis. Der Kommune entgehen Verkaufserlöse, die durch die – ggf. noch zusätzlich reduzierten Erbbauszinsen – nicht kompensiert werden. Jüngst wurde aus Hamburg berichtet, dass der Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen (LIG) eine Spritze aus dem Haushalt in Höhe eines dreistelligen Millionenbetrags erhält. Begründet wird dies explizit mit ausgefallenen Verkaufserlösen.

Also...

Um den Problemen auf den Wohnungsmärkten wenigstens teilweise entgegenzuarbeiten, sind aus Sicht des Autors einige Dinge sehr wichtig:

- eine aktive kommunale Liegenschaftspolitik
- die finanziellen und rechtlichen Möglichkeiten, Boden in das Eigentum der Stadt zu bringen – mit der Maßgabe, ihn weiterzugeben
- die Kommunen müssen auf verlässliche Akteure, die lokale bestandshaltende Wohnungswirtschaft, setzen
- Konzeptvergaben und Erbbaurechte sollten nicht als Allheilmittel betrachtet, sondern situativ eingesetzt werden. Insbesondere die Konzeptvergaben sind zu entschlacken und auf die eigentliche Fragestellung des bezahlbaren Wohnraums zu konzentrieren
- die Baulandmodelle sind fortzuführen. Die Belastung aus der Folgekostenübertragung sind zu reduzieren. Die Quoten für den sozialen Wohnungsbau sind in Ordnung und werden bei konsequenter Durchsetzung auch eingepreist; es darf keine Ausnahmen geben
- Vorkaufsrechte der Städte für unbebaute Grundstücke sind zu stärken. Das knappe öffentliche Geld sollte aber nicht in Bestandshäuser fließen.

Ende August 2024 brachte es Christoph Kamplade, Amtsleiter des Stadtbauamts der rheinland-pfälzischen Mittelstadt Landau in der Pfalz auf einem Fachgespräch der Bundesstiftung Bauakademie auf den Punkt. Er stellte dort das erfolgreiche Baulandmodell seiner Kommune vor: Ohne Bodeneigentum der Stadt erfolgt keine Baulandentwicklung. Ob das nur mit mehr Mut und politischem Willen (und Mehrheiten) zur Durchsetzung vorhandener Mittel auf kommunaler Ebene oder nur durch neue rechtliche Instrumente auf Bundesebene zu verwirklichen ist, sollen andere entscheiden. Hier lehnt sich der Praktiker zurück und wartet ab, ob man ihm wirklich helfen mag.



Michael Ammann

Vorstand Wohnungsgesellschaft des rheinischen Handwerks AG, Köln