

Bodenpolitische Instrumente zur Förderung sozialer Aspekte in der Stadtentwicklung

Land Policy Instruments to Promote Social Aspects in Urban Development

Julia Süring | Alexandra Weitkamp

Zusammenfassung

Schnell wachsende Großstädte stehen vor den weiterwachsenden Herausforderungen steigender Boden- und Immobilienpreise, Knappheit an angemessenem Wohnraum für Haushalte mit geringem und mittlerem Einkommen und der Schaffung von sozialen und technischen Infrastrukturen. Um den Herausforderungen entgegenzuwirken, rücken soziale Aspekte wieder vermehrt in den Fokus der Stadtentwicklung. Vielerorts haben sich Kommunen das Ziel gesetzt, eine Balance zwischen den ökonomischen, ökologischen und sozialen Komponenten der Nachhaltigkeit zu finden und so eine integrative Stadtentwicklung zu forcieren. Zur Erhaltung und Schaffung sozial integrativer Städte und Stadtteile stehen Kommunen unterschiedliche bodenpolitische Instrumente zur Verfügung. Der Beitrag befasst sich mit der Anwendbarkeit bodenpolitischer Instrumente zur Förderung sozialer Aspekte der Stadtentwicklung. Mittels Experteninterviews in elf europäischen Ländern wurden häufig angewandte Instrumente identifiziert und es wird der Umgang mit dieser Vielzahl an bodenpolitischen Instrumenten in den unterschiedlichen Ländern aufgezeigt.

Schlüsselwörter: Landmanagement, bodenpolitische Instrumente, sozialgerechte Bodenpolitik, Stadtentwicklung, Europa

Summary

Fast-growing cities are facing the increasing challenges of rising land and real estate prices, shortages of affordable housing for low- and middle-income households, and the creation of social and technical infrastructures. To deal with these challenges, social aspects are once again more in focus in urban development. In many places, municipalities have set themselves the goal of finding a balance between economic, ecological and social components of sustainability and thus promoting integrative urban development. To maintain and create socially integrative cities and neighborhoods, municipalities have a variety of land management policies at their disposal. This article addresses the applicability of land policy instruments to promote social aspects in urban development. Expert interviews in 11 European countries identified frequently applied instruments and it was shown how the different countries deal with the multitude of land policy instruments.

Keywords: Land management, land policy instruments, socially just land policy, urban development, Europe

1 Einleitung

Seit einigen Jahren sind steigende Einwohnerzahlen sowohl in deutschen als auch in europäischen Großstädten zu beobachten. 2015 lebten fast drei Viertel aller Europäer in Städten – mit steigender Tendenz mit einer Prognose von etwa 80 % bis 2050 (Eurostat 2016). Neben positiven Einflüssen durch Urbanisierungsprozesse wie etwa steigende Wirtschaftskraft, hohe Anziehungskraft als Kreativzentrum für Innovationen, steigende Attraktivität durch die vielfältigen Kultur-, Freizeit- und Arbeitsplatzangebote zeigen sich gleichzeitig negative Einflüsse. Mit rasanten Wachstumsprozessen gehen vielerorts Wohnraumknappheit, Mangel an bezahlbarem Wohnraum und hohe Flächeninanspruchnahme für unterschiedlichste Nutzungen einher. Mit der Entwicklung neuer Stadtquartiere steigen zudem die Kosten für die Bereitstellung der technischen und sozialen Infrastrukturen durch die kommunalen Haushalte (Heineberg et al. 2011).

In der Vergangenheit spielte vielerorts die ökonomische Perspektive eine vordergründige Rolle. Um den genannten Herausforderungen entgegenzuwirken, rücken vermehrt soziale Aspekte in den Fokus der Stadtentwicklung. Vielerorts verfolgen Kommunen eine Balance zwischen ökonomischen, ökologischen und sozialen Aspekten der Nachhaltigkeit zur Förderung sozial integrativer Städte (Hauff 2020, Heins 1998). Sozial integrative Städte bündeln die örtlichen Ressourcen, ermitteln Strategien zur Verbesserung der Lebensqualität, und die in dem jeweiligen Quartier lebende Bevölkerung wird in den Planungsprozess einbezogen, um so das Zusammenleben im Quartier und die Identifikation mit ebendiesem zu steigern (Müller et al. 2019). Um die Nachhaltigkeitsziele zu erreichen, bedarf es der Berücksichtigung aller drei Dimensionen für die Stadtentwicklung. Vielen Kommunen stellt sich jedoch die Frage, welche Instrumente die sozialen Aspekte der Stadtentwicklung wirkungsvoll umsetzen können. Daher werden in diesem Beitrag die Bereitstellung des angemessenen Wohnraums, die Realisierung sozialer Durchmischung sowie die Bereitstellung städtischer Infrastrukturen auf die Dimension der sozialen Ziele fokussiert. Unter städtischen Infrastrukturen werden die Teilbereiche soziale, technische und grüne Infrastrukturen zusammengefasst. Hierbei werden Steuerungsmöglichkeiten des Landmanagements als »handlungsorientierte Komponente der Raumentwicklung und Bodenpolitik« (Kötter et al. 2015) zur Förderung der

drei ausgewählten sozialen Aspekte beleuchtet. Dabei liegt der Schwerpunkt auf der Anwendbarkeit der Steuerungsinstrumente und darauf, ob und wie die Instrumente durch die Förderung sozialer Aspekte den Übergang zu einer nachhaltigen Stadt begünstigen können.

Ziel des Beitrags ist die Systematisierung der Vorgehensweisen unterschiedlicher europäischer Länder, welche wiederum als Inspiration für neue Überlegungen und zur Reflexion eigener Vorgehensweisen dienen sollen. Außerdem werden Möglichkeiten und Grenzen einzelner bodenpolitischer Instrumente in Bezug auf die drei sozialen Aspekte (Wohnen, soziale Durchmischung, städtebauliche Infrastrukturen) aufgezeigt.

2 Theoretischer Rahmen

2.1 Soziale Aspekte der nachhaltigen Stadtentwicklung

Es stellt sich zunächst die Frage, was eine sozial nachhaltige bzw. sozial integrative Stadt ausmacht. Im Themenfeld der sozialen Stadtentwicklung existieren unterschiedliche Definitionen. Entsprechend werden in Tab. 1 zwei Definitionen – eine zur sozial nachhaltigen und eine zur sozial integrativen Stadt – präsentiert, deren Verständnis diese Studie folgt. Der wissenschaftliche Diskurs ist durch den Begriff der sozialen Nachhaltigkeit geprägt.

Zur Schaffung ökonomischer, ökologischer und sozialer Nachhaltigkeit in Städten, wie sie in den Definitionen (Tab. 1) beschrieben ist, müssen zunächst die Herausforderungen betrachtet werden. Bei der Minimierung oder Überwindung der Probleme und der Erreichung nachhaltiger Ziele kann die Steuerung mittels bodenpolitischer

Instrumente zur sozial integrativen Stadtentwicklung beitragen. Steuerung beschreibt in diesem Zusammenhang die Möglichkeiten der Kommunen, soziale, ökonomische und ökologische Aspekte in den Städten zu fördern (Gam-melmo 2017).

Die meisten europäischen Städte haben in unterschiedlicher Intensität unter anderem mit folgenden Herausforderungen zu kämpfen (Klein 2017, Europäische Kommission 2011, Borsdorf und Bender 2010, Deutsche Bundesregierung 2015, Kronauer und Siebel 2013, OECD 2015):

Herausforderungen im Bereich »Wohnen«

- Mangel an Sozialwohnungen, Bereitstellung von Wohnraum zu erschwinglichen Preisen
- steigender Pro-Kopf-Verbrauch an Fläche
- Boden- und Immobilienpreisanstieg

Herausforderungen im Bereich »soziale Durchmischung«

- Fragmentierung der Gesellschaft
- Segregation, Polarisierung sowie Verdrängungsprozesse
- mangelnde Integration ausländischer Zuwanderer

Herausforderungen im Bereich »städtische Infrastrukturen«

- Mangel an Flächen für grüne, soziale und technische Infrastrukturen
- fehlende Plätze in vorhandenen Bildungseinrichtungen

Im Rahmen einer Masterarbeit an der Technischen Universität (TU) Dresden (Maier 2021) wurde untersucht, welche bodenpolitischen Instrumente am häufigsten genutzt werden, um den Herausforderungen entgegenzuwirken und so soziale Aspekte zu fördern. Ausgewählte Ergebnisse aus der Arbeit werden im Folgenden präsentiert.

Tab. 1: Ausgewählte Definitionen zur sozial nachhaltigen und integrativen Stadt

Sozial nachhaltige Stadt (Woodcraft 2012, S. 35)	»Bei sozialer Nachhaltigkeit geht es um die Lebensqualität der Menschen, jetzt und in der Zukunft. Sie beschreibt den Umfang, in dem eine Nachbarschaft das individuelle und kollektive Wohlbefinden unterstützt. Soziale Nachhaltigkeit kombiniert die Gestaltung der physischen Umgebung mit dem Fokus darauf, wie die Menschen, die in einem Raum leben und ihn nutzen, miteinander in Beziehung treten und als Gemeinschaft funktionieren. Sie wird durch eine Entwicklung gefördert, die die richtige Infrastruktur bereitstellt, um ein starkes soziales und kulturelles Leben zu unterstützen, die Möglichkeiten für die Menschen bietet, sich zu engagieren, und Raum für den Ort und die Gemeinschaft, sich einzubringen.«
Integrative Stadt (Müller et al. 2019, S. 1)	»Wir definieren die »sozial integrative Stadt« als sozial gemischt, zusammenhängend, lebenswert und lebendig. Kompaktheit, Funktionsmischung und innerstädtische Konnektivität sowie Gleichberechtigung beim Zugang zu kommunalen Dienstleistungen spielen eine wichtige Rolle. Umweltqualität, die Qualität des öffentlichen Raums und die Lebensqualität tragen zum Wohlbefinden der Bevölkerung bei. Die Stärkung des Gemeinschaftsgefühls und die Pflege des kulturellen Erbes prägen das Image der Stadt nach innen und außen. Investitionen in die Verbesserung der Nachbarschaft, in die Bereitstellung von Dienstleistungen, in die Infrastruktur und in die Wohnqualität sind wichtige unterstützende Maßnahmen. Empowerment und Partizipation der Bevölkerung sowie soziales Kapital sind unverzichtbar.«

2.2 Landmanagement zur Unterstützung einer sozialen Stadtentwicklung

Zur Förderung sozialer Ziele stehen den Kommunen unterschiedliche bodenpolitische Instrumente des Landmanagements zur Verfügung. Das Landmanagement nach heutigem Verständnis ist eine sehr junge Disziplin. Erste Definitionen der 1980er und 1990er Jahre beschreiben Landmanagement noch als eine Disziplin der Bodenpolitik im engeren Sinne, wobei es darum ging, das Land für die Stadtentwicklung und andere planungskonforme Nutzungen vorzubereiten (nach Güttler 1997). Erst später hat sich im internationalen Kontext die Begrifflichkeit des Land- und Immobilienmanagements etabliert: »Das Boden- und Immobilienmanagement als handlungsorientierter Bestandteil der Raumentwicklung und Bodenpolitik umfasst alle Planungs- und Entwicklungsprozesse sowie Bewertungs- und Ordnungsmaßnahmen für die Nutzung von Boden und baulichen Anlagen. Es bedient sich dazu der notwendigen rechtlichen Instrumente, ökonomischen Verfahren und ingenieurtechnischen Methoden sowie Formen der Governance und unterstützt damit gleichzeitig eine nachhaltige Landnutzung und das Funktionieren des Immobilienmarktes.« (Kötter et al. 2015).

Im Weiteren dient diese aktuellere Definition des Land- und Immobilienmanagements als Orientierung. Landmanagement ist für Stadtentwicklungsprozesse bedeutend, da der systematische Einsatz von Instrumenten die Entwicklung und Ordnung sowie den Schutz der begrenzten

Ressource »Land« unterstützt. Landmanagement bietet die Möglichkeit, Bautätigkeiten zu steuern sowie Flächen für städtische Infrastrukturen und öffentliche Einrichtungen bereitzustellen.

Jedes Land hat sein eigenes Verständnis von Flächenentwicklung und nutzt das Landmanagement auf unterschiedliche Weise. Im Beitrag werden zunächst die im europäischen Kontext allgemein bekannten bodenpolitischen Instrumente betrachtet. Obwohl es keine einheitliche europäische Herangehensweise der Landentwicklungsprozesse gibt (Williamson et al. 2010), können dennoch gemeinsame Instrumente für Stadtentwicklungsprozesse innerhalb der europäischen Länder identifiziert werden (Süring et al. 2021). Die spezifische Anwendung auf kommunaler Ebene wird im Folgenden präsentiert.

2.3 Systematisierung der bodenpolitischen Instrumente: Die drei Säulen des Landmanagements

Aus der Perspektive des allgemeinen Landmanagements lassen sich die Instrumente der Landentwicklung, die im Rahmen der Stadterweiterung und der Stadtneuerung eingesetzt werden, in verschiedene Kategorien von Steuerungsmaßnahmen einteilen: (1.) freiwillige Instrumente, (2.) finanzielle Instrumente und (3.) rechtliche Instrumente, wie in Abb. 1 dargestellt. Unter Steuerung werden die Möglichkeiten verstanden, die den Kommunen zur Verfügung stehen, um soziale, ökonomische und ökologische

Aspekte im eigenen Verwaltungsbereich zu fördern (Gammelmo 2017).

Zu den freiwilligen Instrumenten gehören Planungsinstrumente, partizipative Instrumente, Verhandlungen und Land Banking (Bodenbevorratung) in Form des privaten Zwischenvertrags. Freiwillige Instrumente sind alle Instrumente, die konsensual und nicht hoheitlich einsetzbar sind. Sie beruhen auf freiwilliger Einigung der beteiligten Parteien, wodurch sich die Steuerungsmöglichkeit der Kommunen in Grenzen hält. Möchte die öffentliche Hand steuern, verbleibt ihr nur die Moderation der Prozesse; ggf. muss sie viel Überzeugungs- und Ver-

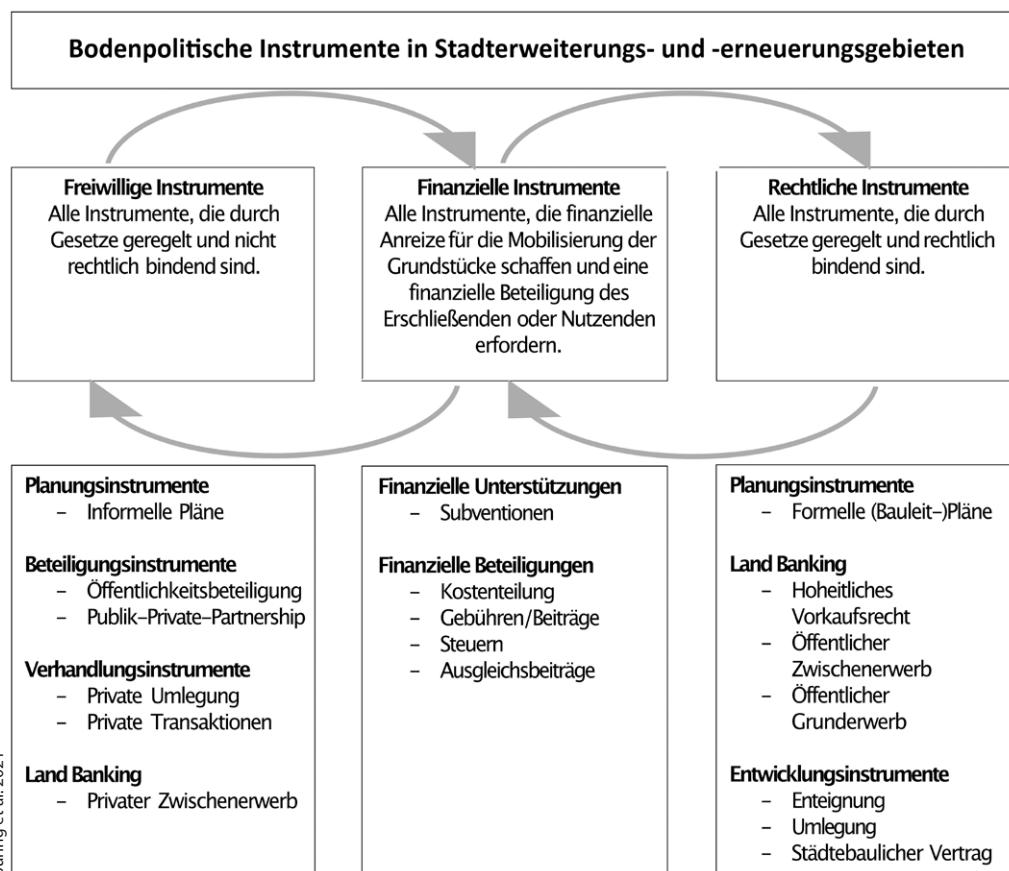


Abb. 1: Systematisierung der bodenpolitischen Instrumente

handlungsarbeit leisten (Bouwma et al. 2015, Danielzyk und Sondermann 2018).

Finanzielle Instrumente greifen in das wirtschaftliche Gleichgewicht der Entwicklung ein. Sie umfassen sowohl finanzielle Anreize (direkte Lenkung, z. B. durch Subventionen) als auch die finanzielle Beteiligung (indirekte Lenkung, z. B. Kostenbeteiligungen, Senkung von Gebühren und Steuern) der öffentlichen Hand an den Kosten der in der Stadtentwicklung privat Agierenden (Silva und Acheampong 2015).

Rechtliche Instrumente werden durch Gesetze festgelegt und regeln städtebauliche Prozesse rechtsverbindlich (Silva und Acheampong 2015, Ehrbeck 2006). Es können drei Untergruppen unterschieden werden: Planungsinstrumente, Land Banking (Bodenbevorratung) durch die öffentlichen Hände und (hoheitliche) Entwicklungsinstrumente.

3 Forschungsfragen und Forschungsdesign

3.1 Forschungsfragen

Die Herausforderungen und Entwicklungstrends in europäischen Großstädten ähneln sich in den meisten Fällen. Vielerorts haben Kommunen mit Wohnungsnot, einem Defizit an sozialer Durchmischung und unzureichenden Infrastrukturen zu kämpfen (s. Kap. 2.1). Nachdem die Systematisierung der bodenpolitischen Instrumente erfolgt ist (s. Kap. 2.3), soll nun ein tieferer Einblick in die einzelnen europäischen Länder Aufschluss über die Anwendung und Relevanz einzelner bodenpolitischer Instrumente geben. Daher werden folgende Forschungsfragen gestellt und am Ende des Beitrags beantwortet:

1. Welche bodenpolitischen Instrumente werden in schnell wachsenden Städten im Allgemeinen ungeachtet sozialer Aspekte am häufigsten angewandt?
2. Können bodenpolitische Instrumente grundsätzlich auch zur Förderung sozialer Aspekte in der Stadtentwicklung genutzt werden?
3. Wie unterscheiden sich die bodenpolitischen Instrumente insgesamt betrachtet in der Häufigkeit ihrer Anwendung für soziale Aspekte?
4. Wie unterscheidet sich die Anwendung der bodenpolitischen Instrumente zur Förderung sozialer Aspekte in den untersuchten elf europäischen Ländern?

3.2 Methoden- und Expertenauswahl

Im Rahmen der Masterarbeit »Anwendbarkeit von Instrumenten der Stadtentwicklung zur Förderung sozialer Aspekte – Ein europäischer Vergleich« (Maier 2021) werden unterschiedliche bodenpolitische Instrumente und ihre Auswirkungen auf Stadtentwicklungen betrachtet. Maier (2021) nähert sich der Bearbeitung der Fragestellung durch ein qualitatives Vorgehen, um aussagekräftige Daten über

die Situation in ausgewählten europäischen Ländern zu erheben. Die Vorgehensweise qualitativer Experteninterviews ermöglicht einen spezialisierten, zielgerichteten und fachlich tiefgründigeren Einblick in die Thematik der Anwendbarkeit von Instrumenten. Die Befragten sollten über vertieftes und konzeptionelles Fachwissen im Bereich Landmanagement und über Kenntnisse der generellen Stadtentwicklungsprozesse in ihrem Land verfügen. Daher eigneten sich besonders Personen mit Expertise aus der Wissenschaft und Forschung. Dieses Vorgehen macht eine tiefgreifende und fundierte Datenerhebung für ein gesamtes Land möglich.

Abb. 2 zeigt die europäischen Untersuchungsländer. Maier (2021) hat das Netzwerk der European Academy of Land Use and Development (EALD) und der COST Action CA17125 Public Value Capture of Increasing Property Values (PuVaCa) genutzt, um Personen mit europäischer Landmanagementexpertise zu akquirieren. Die elf Untersuchungsländer stellen den Rücklauf der Anfrage auf Unterstützung der Masterarbeit durch ein Interview dar.

3.3 Forschungsdesign

Anhand der Forschungsfragen wurde ein Leitfaden für die Experteninterviews entwickelt und einem Pretest unterzogen. Der Leitfaden beinhaltet Fragestellungen zu bodenpolitischen Instrumenten in Bezug auf die gewählten Fokusthemen:

- angemessener Wohnraum,
- soziale Durchmischung und
- städtische Infrastrukturen.

Die Auswahl der Themenblöcke ergibt sich aus den in der Literatur identifizierten Herausforderungen. Mangelnder Wohnraum und vor allem die begrenzte Verfügbarkeit von bezahlbarem und sozialem Wohnraum sowie auch die Thematik der Segregation wird in unterschiedlichen Literaturquellen und in den Medien immer wieder diskutiert. Fehlende städtische Infrastrukturen finden meist im Zusammenhang mit der Auslastung oder gar Überlastung finanzieller Gemeindekassen Erwähnung (Süring und Weitkamp 2020, Larimian und Sadeghi 2019).

Im Themenblock »angemessener Wohnraum« wird allgemein nach den Herausforderungen im Bereich »Wohnen« in schnell wachsenden Städten sowie nach Instrumenten zur Förderung unterschiedlicher Wohnbedarfe gefragt wie etwa preisgünstigem und sozialem Wohnungsbau. Außerdem wird darauf eingegangen, ob und wie Städte Einfluss auf das Wohnungsmarktgeschehen durch unterschiedliche Instrumente nehmen können.

Das Thema »soziale Durchmischung« ist ebenfalls eng verbunden mit der Wohnungsfrage. Die Experten wurden hinsichtlich einer Einschätzung der aktuellen Problemlage im jeweiligen Land befragt und ob Landmanagement sozialen Problemen wie Segregation und Polarisierung entgegenwirken kann. Zudem beinhaltet der Leitfaden Fragen



Abb. 2: Untersuchungsländer

zu Instrumenten, die zur Umsetzung einer sozialen Durchmischung in bestehenden homogenen Stadtteilen und in neu entwickelten Quartieren angewandt werden.

Der Themenblock »städtische Infrastrukturen« wurde gewählt, da sie eine zentrale Rolle bei der Entwicklung von sozial integrativen Städten spielen. Um ableiten zu können, welchen Einfluss schnell wachsende Städte auf die Planungen der städtischen Infrastrukturen haben und welche Rolle die kommunale Ebene bei der infrastrukturellen Erschließung einnimmt, beschäftigt sich eine Frage des Themenblocks mit den für die Planung zuständigen Stellen. Ein weiteres Fragethema adressiert die für die räumliche Planung und Finanzierung der Infrastrukturen angewandten Stadtentwicklungsinstrumente, welche die Zugänglichkeit zu städtischen Infrastrukturen für die Bevölkerung positiv beeinflussen können.

Die Kontaktaufnahme zu den Expertinnen und Experten erfolgte über E-Mail; die Interviews wurden größtenteils via Videotelefonie durchgeführt. Zwei Personen wählten eine schriftliche Befragung des Leitfadens, was kein Hindernis darstellt, da Mimik und Gesten der Experten keine Rolle spielten, sondern die Wissensgenerierung im Vordergrund stand. Einige der Personen erbaten den Leitfaden vor dem Interview. Dies bot den Vorteil, dass sie sich

bereits mit den konkreten Fragen auseinandersetzen konnten. Zur besseren Informationsgewinnung und anschließenden Auswertung wurden die Experteninterviews mit Zustimmung der Beteiligten aufgezeichnet. Der zeitliche Rahmen der Interviews belief sich auf Dezember 2020 bis März 2021.

Zur Auswertung der zuvor transkribierten Interviews diente eine qualitative Inhaltsanalyse nach Kuckartz (2016). Sie erlaubt ein offenes Kategoriensystem, welches Anpassungen im Auswertungsprozess ermöglicht. Es wurde deduktiv kodiert, wobei sich die Kategorien aus der Literatur ergaben. Aus der ersten Kategorienbildung haben sich die in Tab. 2 dargestellten Haupt- und Subkategorien ergeben.

Um die Verbindung zwischen sozialen Aspekten und Herausforderungen

einerseits und bodenpolitischen Instrumenten andererseits abzubilden, zielen die Subkategorien überwiegend auf die Anwendbarkeit der Instrumente ab. Die Haupt- und Subkategorien orientieren sich stark an den Themenblöcken des Leitfadens, da dieser bereits durch den gewählten Aufbau eine Grundstruktur vorgab. Für den ersten Codierprozess wurden inhaltlich passende Textabschnitte einer Kategorie zugeordnet. Nicht relevante Passagen blieben uncodiert. Im Folgenden wurden alle Textstellen gleicher Codes zusammengefasst, durch induktives Bestimmen die Subkategorien gebildet und ein zweiter Codievorgang vorgenommen. Abschließend wurden die relevanten Textstellen kategorienbasiert analysiert.

4 Ergebnisse der Fallstudienanalyse

Nachfolgend werden die Ergebnisse aus der Masterarbeit Maier (2021) hinsichtlich der Planungsinstrumente zusammengefasst. Viele Länder haben eine zweistufige Raumplanung auf kommunaler Ebene, meist bestehend aus einem generelleren Plan mit Aussagen zur Flächennutzung und zu Entwicklungszielen sowie einem detaillierteren Plan zur konkreten Bebauung.

Tab. 2: Kategorienbildung nach Maier (2021)

Hauptkategorie	Subkategorie
am häufigsten angewandte Instrumente	rechtliche Instrumente
	finanzielle Instrumente
	freiwillige Instrumente
Wohnraum	Herausforderungen
	Instrumente
soziale Durchmischung	Relevanz
	Instrumente
städtische Infrastruktur	grüne Infrastruktur
	soziale Infrastruktur
	ÖPNV
soziale Aspekte	Berücksichtigung
	zu wenig berücksichtigte Aspekte
	Priorisierung der Instrumente
Faktoren	Politik
	Finanzielles
	Akteursstruktur
	Stadt-Umland-Kooperation
	Zeit

Die Niederlande und Schweden setzen bei der Stadtentwicklung auf eine aktive Bodenpolitik und Bodenbevorratung. Einerseits werden stadtetigene Flächen aktiv mobilisiert und bewirtschaftet, andererseits werden Flächen zu günstigen Preisen angekauft, hergerichtet und anschließend langfristig verpachtet (Niederlande: *Erfpacht*, Schweden: *Tomträtt*). In beiden Ländern werden überdies häufig städtebauliche Verträge mit privaten Entwicklern vereinbart. In Schweden werden Flächennutzungen und Bauweisen im Übersichtsplan (*Översiksplan*) und im Bebauungsplan (*Detailplan*) geregelt.

Polnische Kommunen stellen ein Plandokument (*studium uwarunkowán i kierunków zagospodarowania przestrzennego*) als Voraussetzung und Steuerung ihrer räumlichen Entwicklung auf. Darin werden soziale, wirtschaftliche und demografische Entwicklungsziele für die Kommune definiert. Aus dem gesamtkommunalen Plandokument können örtliche Raumordnungspläne (*miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego*) entwickelt werden. Die örtlichen Raumordnungspläne sind rechtlich bindend und beinhalten Angaben zur Flächennutzung sowie zur Art und Weise der baulichen Nutzung. Werden keine örtlichen Raumordnungspläne aufgestellt, wird das Instrument zur »Entscheidung über die Bedingung der Flächenentwicklung« angewandt und so Baugenehmigungen erteilt.

In Tschechien sind Flächennutzungspläne (*Územní plán*) und Regulierungspläne (*Regulační plán*) gängige Planungsinstrumente. Der Flächennutzungsplan betrachtet die gesamte Kommune als Geltungsbereich, während der

Regulierungsplan bestimmte Gebiete umfasst. Für die Umsetzung einzelner Projekte sind wiederum Baugenehmigungen einzuholen und Umweltverträglichkeitsprüfungen durchzuführen. Als informelles Instrument dient der strategische Entwicklungsplan, der Zielvorstellungen beinhaltet und mit dem Flächennutzungsplan abzustimmen ist.

Alle ungarischen Kommunen müssen ein Siedlungsentwicklungskonzept (*Településfejlesztési koncepció*) aufstellen. Das Siedlungsentwicklungskonzept stellt ein formelles Dokument dar, in dem die wichtigsten Entwicklungsziele und -richtungen der jeweiligen Kommune festgelegt sind und welches die Grundlage für die städtebaulichen Instrumente bildet. Städtebauliche Instrumente sind der Siedlungsstrukturplan (*Településszerkezeti terv*), die örtliche Bauordnung (*Helyi Építési Szabályzat*) und der Regulierungsplan (*szabályozási terv*). Bestimmungen zu Flächennutzungen, wichtige einschränkende Faktoren, wie z. B. Schutzabstände, einschränkende natürliche Ausstattungen, territoriale Elemente und Schutzgebiete (Naturwerte, Kulturerbe usw.), finden im Stadtstrukturplan Erwähnung. Das integrierte Siedlungsentwicklungskonzept (*Integrált Településfejlesztési Stratégia*) hingegen hat informellen Charakter, ist aber Voraussetzung für die Vergabe von Fördermitteln.

Grundsätzlich nutzt Österreich genau wie Deutschland ein zweistufiges System auf Ebene der kommunalen Bauleitplanung. In Deutschland heißen die Planwerke auf kommunaler Ebene *Flächennutzungsplan* und *Bebauungsplan*. In Österreich gibt es den *Flächenwidmungsplan* und *Bebauungsplan*. Die Besonderheit in Österreich ist, dass die Bundesländer ihre Raumordnungsgesetze eigenständig aufstellen. Dies führt dazu, dass es in den Bundesländern zu unterschiedlichen Handhabungen und Verbindlichkeiten kommen kann. In schnell wachsenden österreichischen Städten werden häufig örtliche Entwicklungskonzepte, deren Ziele und Entwicklungsschwerpunkte von den Bundesländern festgelegt werden können, als strategisches Instrument aufgestellt. Sie bilden die Grundlage für Flächenwidmungs- und Bebauungspläne. Weitere genutzte Instrumente sind städtebauliche Wettbewerbe, Public-Private-Partnerships und städtebauliche Verträge. Die letzteren zwei Instrumente werden oftmals in Kombination angewandt. In Deutschland wird zur Flächenentwicklung häufig die Umlegung genutzt. Ferner können formelle Instrumente durch informelle Instrumente wie Stadtentwicklungskonzepte ergänzt werden – ohne diese jedoch zu ersetzen.

Die Schweiz nutzt als gängiges Instrument die Bau- und Zonenordnung mit Planungsmehrwertausgleich (Mehrwertabschöpfung). Diese Ordnung besteht aus einem *Zonenplan*, der die Flächennutzungen abbildet, und einem Reglement aus unterschiedlichen Normen für die Raumplanung. Des Weiteren gibt es den *Sondernutzungsplan*, der für raumbedeutsame Maßnahmen verwendet wird. Baurecht wird nur erlangt, wenn einer der beiden Pläne aufgestellt ist und die Bewilligung durch eine Behörde erteilt wurde. Weitere häufig genutzte Instrumente sind der

öffentliche Zwischenerwerb und langfristige Erbpachtverträge.

Frankreich setzt neben dem rechtlichen Hauptplanungsinstrument, dem *plan d'urbanisme*, welcher das gesamte Stadtgebiet umfasst und die Flächenentwicklung und -nutzung regelt, auf Wohnraumprogramme. Kommunen müssen verpflichtend Wohnraumprogramme (*programme local de l'habitat*) erstellen. Dieses formelle Planwerk gibt den Umfang des bereitzustellenden Wohnraums innerhalb des Planungshorizonts vor. Frankreich nutzt vor allem unterschiedliche Steuern als finanzielles Instrument in der Stadtentwicklung.

In Belgien sind der kommunale Umsetzungsplan (*ruimtelijke uitvoeringsplan*) und der Zuteilungsplan (*verkavelingsplan*) häufig genutzte Planwerke in der Stadtentwicklung. Hinzu kommen Bauverordnungen, Umweltverträglichkeitsprüfungen und eine Entwicklungsgebühr. Der Umsetzungsplan beinhaltet Angaben zur Flächennutzung und Gebäudehöhe. Der Zuteilungsplan ermöglicht es den Grundstückseigentümern, größere Flächen in unterschiedliche Teilstücke aufzuteilen.

In England wurde mit dem *Town and County Planning Act* von 1968 ebenfalls in Form des *structure plan* (später *local development document*) und *local plan* ein zweistufiges Planungssystem eingeführt. Seitdem haben sich immer wieder Änderungen bezüglich der Planungszuständigkeiten ergeben, das Grundprinzip des Planungssystems ist jedoch geblieben (Wollmann 2008, Department for Communities & Local Government 2017).

5 Möglichkeiten und Grenzen des Landmanagements zur Förderung sozialer Aspekte in der Stadtentwicklung

Mit diesen Erkenntnissen lassen sich die vier in Kap. 3.1 aufgeworfenen Forschungsfragen aufbauend auf Maier (2021) wie folgt beantworten.

5.1 Bodenpolitische Instrumente zur Stadtentwicklung

Zur Beantwortung der ersten Forschungsfrage, welche Stadtentwicklungsinstrumente in schnell wachsenden Städten ungeachtet sozialer Aspekte am häufigsten angewandt werden, können vor allem rechtliche Instrumente identifiziert werden. Die große Mehrzahl der Interviewten benennt zumeist formelle Planungsinstrumente auf kommunaler Ebene. Diese bilden eine wirkungsvolle Grundlage zur Flächenentwicklung. Weiterhin finden gesetzlich geregelte Entwicklungsinstrumente wie beispielsweise städtebauliche Verträge oder Erbpacht Anwendung. Darauf hinaus werden freiwillige Instrumente (z.B. integrierte Stadtentwicklungskonzepte und strategische Entwicklungspläne) verwendet. Sie sind meist den formellen

Instrumenten vorangestellt und verfügen über keine rechtliche Bindungswirkung. Finanzielle Instrumente, wie verschiedene Steuern oder öffentliche Wertabschöpfungsinstrumente, werden nur von den Interviewten aus Polen, der Schweiz, Frankreich, Belgien und England benannt.

5.2 Bodenpolitische Instrumente zur Förderung sozialer Aspekte

Die zweite Forschungsfrage, ob Instrumente der Stadtentwicklung grundsätzlich zur Förderung sozialer Aspekte angewandt werden können, kann positiv beantwortet werden. Alle betrachteten Nationen setzen bodenpolitische Instrumente ein, um Einfluss auf bestimmte soziale Aspekte in den Bereichen »Wohnen«, »soziale Durchmischung« und »städtische Infrastrukturen« zu nehmen und diese zu fördern. Im Bereich »Wohnraum« nutzen zehn Länder (ausgenommen Tschechien) Instrumente für soziale Zwecke. Es zeigt sich, dass städtische Infrastrukturen in allen Ländern mittels Landmanagement gefördert werden können. Sieben Länder nutzen Instrumente, um eine soziale Durchmischung zu schaffen. Bodenpolitische Instrumente sind somit in der Lage, schnell wachsende Städte auf dem Weg zu einer sozial nachhaltigen Stadt zu unterstützen. Viele Expertinnen und Experten betonen, dass soziale Aspekte in Stadtentwicklungsinstrumenten Berücksichtigung finden, auch wenn einige der Meinung sind, dass diese noch stärker einfließen könnten, und sehen teilweise bei der sozialen Durchmischung Handlungsbedarf.

Außerdem ging aus den durchgeführten Interviews hervor, dass die Implementierung sozialer Aspekte im Landmanagement verschiedenen Faktoren unterliegt. Als wichtigster Faktor wird der politische und behördliche Wille gesehen. Auch historisch betrachtet haben unterschiedliche politische Ideologien Einfluss auf die Aktivitäten des Immobilienmarktes. Politische Wenden und damit einhergehende Veränderungen in Planungssystemen erfordern Zeit. Daneben haben finanzielle Faktoren, wie gewinnorientiertes Handeln unterschiedlicher Institutionen und finanzielle kommunale Mittel, großen Einfluss auf den Immobilienmarkt. Kommunen sollten bei der Planung Akteursgruppen unterstützen, die soziale Ziele verfolgen.

Die Einbeziehung möglichst vieler Akteursgruppen in die kommunalen Planungen kann bei der Erreichung sozialer Ziele unterstützend wirken und so den Preissteigerungen durch überwiegend gewinnorientierte Investoren entgegenwirken. Der Bodenmarkt hat sich teilweise zu einem Investment entwickelt, das Investoren hohe Gewinne verschafft und die Etablierung sozialer Aspekte, die oftmals mit einem Gewinnverlust verbunden ist, in der Stadtentwicklung erschwert.

Im Hinblick auf soziale Aspekte sind Stadt-Umland-Kooperationen ebenfalls wichtige Faktoren. Ein gut vernetztes Stadt-Umland-Gefüge kann die Städte entlasten und beispielsweise die Attraktivität der Umlandgemeinden durch eine gute verkehrliche Anbindung steigern.

5.3 Anwendung der bodenpolitischen Instrumente zur Förderung sozialer Aspekte

Zur Beantwortung der dritten Forschungsfrage, wie sich Stadtentwicklungsinstrumente in der Häufigkeit ihrer Anwendung für soziale Aspekte unterscheiden, verdeutlichen die Interviews, dass sie zur Förderung sozialer Aspekte angewandt werden können und so in der Lage sind, soziale Herausforderungen zu mindern.

Werden die Förderungen der untersuchten sozialen Aspekte einer Häufigkeitsanalyse unterzogen, so zeigt sich, dass die Interviewten meist gesetzliche Instrumente (64 Nennungen) benennen. Auf diese folgen finanzielle Instrumente mit 25 Nennungen. Am seltensten werden informelle Instrumente (8 Nennungen) angeführt. Die 64 Nennungen der gesetzlichen Instrumente teilen sich wie folgt auf: (hoheitliche) Entwicklungsinstrumente (29 Nennungen), formelle Planungsinstrumente (22 Nennungen) und Land Banking (Bodenbevorratung) zur Förderung sozialer Aspekte (13 Nennungen). Bei den 25 Nennungen finanzieller Instrumente thematisierten die Expertinnen und Experten in 13 Fällen finanzielle Beteiligung und in 12 Fällen finanzielle Anreize. Die am häufigsten genannten Instrumente sind mit 22 Nennungen formelle Planungsinstrumente, städtebauliche Verträge (15 Nennungen) und Subventionen (12 Nennungen).

Wird betrachtet, welche Instrumente am häufigsten angewandt werden und welche die Interviewten benannt haben, um soziale Aspekte zu fördern, wird deutlich, dass in beiden Fällen gesetzliche Instrumente eine zentrale Rolle in der Stadtentwicklung spielen. Unterschiede hingegen bestehen bei der Bedeutung der freiwilligen und finanziellen Instrumente. Freiwillige Instrumente werden oft als häufig angewandte Instrumente genannt. Zur Förderung sozialer Aspekte hingegen werden sie am seltensten angeführt. Finanzielle Instrumente werden nur in drei Interviews als häufig genutzte Instrumente bezeichnet. Zur Förderung sozialer Aspekte hingegen wenden Städte finanzielle Instrumente häufig an.

5.4 Länderspezifische Unterschiede in der Förderung sozialer Aspekte

Die vierte Forschungsfrage widmet sich der Möglichkeit, ob die Anwendbarkeit von Stadtentwicklungsinstrumenten zur Förderung sozialer Aspekte in den untersuchten europäischen Ländern unterschiedlich ist. Hier bestätigen die Interviews, dass sich schnell wachsende Städte in Europa verschiedenen sozialen Herausforderungen gegenübersehen. Um dem zu begegnen, wenden die Kommunen bodenpolitische Instrumente an, wobei deutliche länderspezifische Unterschiede zutage treten und zwischen gesetzlichen, finanziellen sowie freiwilligen Instrumenten differenziert werden muss.

5.4.1 Freiwillige Instrumente

Freiwillige Instrumente des Landmanagements werden seltener zur Förderung sozialer Aspekte angewandt. Lediglich vier Länder nutzen dafür informelle Pläne: Ungarische integrierte Stadtentwicklungskonzepte greifen soziale Themen auf, indem von Segregation betroffene Gebiete und Handlungs- und Entwicklungsstrategien definiert werden. In Österreich (insb. in Wien), Polen und Tschechien werden informelle Pläne zur Verteilung der künftigen Entwicklung städtischer Infrastrukturen genutzt.

Deutsche Städte stellen gesetzlichen Planungen oftmals Kooperationsinstrumente wie runde Tische voran, bei denen die Akteure aktiv an der Gestaltung ihres Wohnumfeldes teilhaben können und so die Identifikation mit dem Quartier gesteigert werden kann. Ein weiteres BeteiligungsInstrument sind Public-Private-Partnerships, die z. B. wie in den Niederlanden und in Polen in Form von Immobilienentwicklungsgesellschaften, anderen Entwicklungsgesellschaften bzw. Unternehmen in Zusammenarbeit mit Städten auftreten. Dies dient vor allem der Schaffung bezahlbaren Wohnraums. In Österreich und Schweden werden städtebauliche Wettbewerbe zur Förderung sozialer Aspekte angewandt. Schwedische Städte vergeben auch in seltenen Fällen im Rahmen von Modellprojekten Wohnbauflächen über Wettbewerbe, bei deren Vergabe das Hauptaugenmerk auf der Miethöhe liegt. Wien legt bei der Vergabe besonderen Wert auf Grün- und Freiflächen und erlässt entsprechende Vorgaben.

5.4.2 Rechtliche Instrumente

Als rechtliche Instrumente werden insbesondere formelle Planungsinstrumente in den untersuchten Ländern zur Förderung der sozialen Aspekte angewandt. Die Interviewten aus Belgien und Deutschland thematisieren formelle Pläne im Zusammenhang mit der Mobilisierung von Bau-land zur Erhöhung des Wohnraumbestands. In Deutschland und Österreich werden zudem Festsetzungen genutzt, die eine höhere Dichte oder Gebäudehöhe ermöglichen, um die Anzahl der Wohnungen zu steigern. In Deutschland, England, der Schweiz, Österreich und Frankreich kann das Instrument dazu beitragen, die Verfügbarkeit des bezahlbaren oder geförderten Wohnraums zu erhöhen. Dies kann über Quoten für preisgedämpften oder sozialen Wohnraum, über Widmungen sowie über Regelungen für bestimmte Flächen oder Projekte ab einer gewissen Größe im Plan festgehalten werden. In Deutschland wird zusätzlich durch die bereits angesprochene Erhöhung der städtebaulichen Dichte (verbunden mit der Erhöhung des Angebots) bezahlbarer Wohnraum gesteuert. Frankreich nutzt ein lokales Wohnungsprogramm für die Steuerung und Umsetzung einer gesetzlichen Quote von 20 % für Sozialwohnungen. Das Programm richtet sich in erster Linie an die Kommunen.

Eng verbunden mit der Wohnraumfrage ist auch die soziale Durchmischung. Die Förderung des bezahlbaren oder

sozialen Wohnraums kann zur Förderung der sozialen Durchmischung von Quartieren genutzt werden, indem sie in die Zusammensetzung der Wohnverhältnisse eingreift. Das in Ungarn genutzte Siedlungsentwicklungskonzept beschäftigt sich mit von Segregation bedrohten Gebieten und gibt Handlungsstrategien vor. Deutsche Städte nutzen in einigen Fällen die Möglichkeit, die bauliche Struktur über Festsetzungen in formellen Plänen an unterschiedliche Nutzeransprüche anzupassen, um eine soziale Durchmischung zu fördern. Solche Festsetzungen nutzt ebenfalls die Schweiz bedarfsweise, z.B. mit der Festsetzung bestimmter Wohnungsgrößen, um auf die Nutzeransprüche einzugehen.

Weiterhin dienen formelle Pläne der Festsetzung von Flächen für Einrichtungen städtischer Infrastrukturen sowie der strategischen Planung, die den zukünftigen Bedarf an infrastrukturellen Erweiterungen definiert. Deutsche Städte nutzen die Möglichkeit, die städtebauliche Dichte entlang von ÖPNV-Achsen und an Haltepunkten zu erhöhen, um eine größere Anzahl an Wohnungen in der Nähe des ÖPNVs zuzulassen.

Zur Erreichung sozialer Ziele ist der öffentliche Zwischenerwerb ein wirkungsvolles Instrument. Die Niederlande setzen aktive Bodenpolitik strategisch ein, um Wohnraum zu realisieren. Aber auch in Deutschland wird der Zwischenerwerb vor allem in Umlandgemeinden und zur Stärkung von Stadt-Umland-Kooperationen angewandt, um so Wohnraum zu schaffen. Deutschland und die Schweiz nutzen den öffentlichen Zwischenerwerb zusätzlich, um bezahlbaren Wohnraum zu fördern. Im Münchener Umland wird z.B. der Verkauf der Zwischenerwerbsfläche an bestimmte Bedingungen wie etwa Vermögens- und Einkommensobergrenze geknüpft und nur an ortsansässige Haushalte vergünstigt abgegeben (Klein 2017). In der Schweiz hingegen geben Städte die Zwischenerwerbsflächen vergünstigt an Wohnbaugenossenschaften ab, sodass diese zu angemessenen Preisen Wohnraum anbieten können. In den Verträgen zwischen Stadt und Wohnbaugenossenschaften wird auf eine Vielfalt an Haushaltsgrößen und -formen geachtet, um so die soziale Durchmischung zu fördern. Niederländische Städte treten meist selbst als Entwicklerinnen in Erscheinung und können so die Art des Wohnraums bestimmen und bedarfsgerecht steuern bzw. realisieren. Dies fördert die soziale Durchmischung dadurch, dass Sozialwohnungen in das Bauprojekt inkludiert werden. Zudem finanzieren niederländische Städte durch den entstandenen Entwicklungsgewinn die Bereitstellung städtischer Infrastrukturen.

Anstatt die erworbene Fläche wieder zu veräußern, verbleibt die Fläche in einigen Fällen im Eigentum der Stadt und wird anschließend verpachtet (Schweiz) oder selbst genutzt für den Betrieb einer Wohnungsgenossenschaft (Deutschland). Einige europäische Städte verpachten die Flächen bevorzugt an Wohnungsgenossenschaften (Österreich, Schweiz) – zum Teil zu vergünstigten Konditionen (Schweiz). Das macht den öffentlichen Flächenankauf zu einem Instrument, das vor allem die Verfügbarkeit von

bezahlbarem Wohnraum fördert. Im Regelfall finden die Verpachtungen an Wohnbaugenossenschaften über Langzeitpachtverträge bzw. über das Erbbaurecht statt. In Schweden werden in manchen Fällen Flächen an private Entwicklungsgesellschaften verpachtet, wenn sie eine vertraglich fixierte Zustimmung zu einer geregelten Mietobergrenze geben. In Frankreich findet das Erbbaurecht vor allem in Verbindung mit den neu entstandenen *Community Land Trusts* Anwendung. Diese erwerben und entwickeln die Fläche und verkaufen nur die Gebäude, während der Grund und Boden im Eigentum des *Community Land Trust* verbleibt. Der Kauf der Flächen ist an bestimmte Bedingungen wie z.B. eine gewisse Einkommensgrenze gebunden. Neben bezahlbarem Wohnraum kann mit Hilfe der Erbpacht auch die Vielfalt an Haushaltsgrößen und -formen positiv beeinflusst werden, indem der Pachtvertrag entsprechend geschlossen wird (Schweiz).

Weniger häufig werden das Vorkaufsrecht und die Enteignung angewandt. In Belgien nutzen soziale Wohnbaugenossenschaften in seltenen Fällen das Vorkaufsrecht für die Realisierung sozialen Wohnraums. Städte in Österreich, Belgien und der Schweiz wenden in seltenen Fällen das Instrument der Enteignung an, um die Bereitstellung der städtischen Infrastruktur zu gewährleisten. Mit der so genannten Realisierungspflicht steht Städten der Schweiz und Österreichs ein Instrument zur Verfügung, welches die Nutzung von Bauland als solches sicherstellt. Es dient der Steigerung des Wohnungsneubaus. Ebenfalls mit dem Ziel, den Wohnungsneubau zu erhöhen, erlaubt Polen in seinem neuen Wohnbaugesetz unter bestimmten Voraussetzungen die Wohnbebauung auf Industrie- und Gewerbeblächen durch private Entwicklungsgesellschaften, um damit die Baulandmobilisierung voranzutreiben.

Mehrere Länder nutzen das bodenpolitische Instrument der städtebaulichen Verträge, die zur Förderung aller drei betrachteten Bereiche dienen. Städte aus sechs Ländern (Schweden, Belgien, Deutschland, Frankreich, Österreich, Schweiz) nutzen dieses Instrument, um bezahlbaren oder sozialen Wohnraum zu fördern. Es können Quoten für preisgedämpften oder sozialen Wohnraum, Mietobergrenzen, individuelle Haushaltsgrößen und -größen und/oder Inhalte zur Kostenaufteilung für städtische Infrastrukturen mit dem Entwickler verhandelt und beschlossen werden. Das Gesamtpaket des städtebaulichen Vertrags kann auch die soziale Durchmischung beeinflussen. In Polen sind private Entwicklungsgesellschaften dazu verpflichtet, ein Entwicklungsübereinkommen mit der Stadt zu unterzeichnen. Dieses Übereinkommen gewährleistet, dass sich die Entwicklungsgesellschaften an die gesetzlich definierten Standards für die Zugänglichkeit städtischer Infrastrukturen halten. In Deutschland, u.a. in München, sind private Entwicklungsgesellschaften ab einer gewissen Projektgröße dazu verpflichtet, die benötigten Flächen für die soziale Infrastruktur an die Stadt abzugeben oder bei der Verwendung kommunaler Flächen den Bodenwert der notwendigen Fläche an die Stadt zu bezahlen.

Flächenabtretungen für Infrastrukturflächen können in Deutschland außerdem über eine Umlegung getätigt werden, indem bei der Umlegung Flächen für städtische Infrastrukturen freigehalten und der Stadt übergeben werden. Je nach Nutzungsart muss allerdings ggf. Ersatzland dafür bereitgestellt werden.

5.4.3 Finanzielle Instrumente

Finanzielle Instrumente helfen dabei, ausgewählte soziale Aspekte zu fördern; dazu wenden einige Nationen finanzielle Anreize in Form von Subventionen an. Durch Subventionen wie Steuererleichterungen (Frankreich und Ungarn) oder nicht zurückzuzahlende bzw. zinsverbilligte Kredite (Ungarn) wird die Schaffung, aber auch die Sanierung von Wohnungsbeständen gefördert. Subventionen werden darüber hinaus zur konkreten Förderung bezahlbaren oder sozialen Wohnraums angewandt (Ungarn, Schweden, Polen, Frankreich, Belgien). Hierbei werden für die Entwicklung von vor allem gefördertem, aber auch von preisgedämpftem Wohnraum Steuererleichterungen gewährt. Die Subventionierung ist meist an Voraussetzungen hinsichtlich einer bestimmten Einkommensobergrenze oder Mietobergrenze geknüpft.

Belgien setzt zudem auf die Wohnversorgung älterer Menschen. Entwicklungsgesellschaften, sogenannte *Service-Flats*, erhalten Steuererleichterungen für die Schaffung altersgerechten Wohnraums. In Polen können Städte selbst entscheiden, für welche Nutzenden sie den vom Staat subventionierten Wohnraum realisieren, wodurch prinzipiell auch ältere Menschen von der Förderung profitieren können. Diese Subvention nutzen polnische Städte außerdem, um geförderten Wohnraum auf Gebäudeebene zu inkludieren. Auch Deutschland nutzt Subventionen in Form von Bundesförderprogrammen, um benachteiligte Quartiere baulich und das Image betreffend aufzuwerten und so sozial durchmischte Quartiere zu fördern. In tschechischen Städten werden Grün- und Freiflächen oftmals aus Fördermitteln der EU finanziert.

Neben finanziellen Anreizen (wie Subventionen) nutzen viele Städte Instrumente der finanziellen Beteiligung. Hierbei handelt es sich überwiegend um Instrumente der hoheitlichen Wertabschöpfung, um bezahlbaren bzw. sozialen Wohnraum zu fördern (Belgien, England). In England gewährleisten Planungsverpflichtungen, dass private Entwicklungsgesellschaften den maßnahmenbedingten finanziellen Mehrwert zur Schaffung von Infrastrukturen, die der Allgemeinheit dienen, verwenden. Sie können u. a. dazu verpflichtet werden, sozialen oder preisgedämpften Wohnraum zu schaffen. Belgien erhebt eine Entwicklungsgebühr oder bietet den Entwicklern die Möglichkeit, einen Teil der Flächen entgeltfrei abzugeben, um so die Realisierung von Wohnraum zu schaffen.

Knapp die Hälfte aller Länder nutzt Instrumente der hoheitlichen Wertabschöpfung, um städtische Infrastrukturen ganz oder teilweise zu finanzieren (Schweiz, Polen, Frankreich, England, Belgien). Entweder werden private

Entwickler direkt dazu verpflichtet, für die Finanzierung aufzukommen, oder die Stadt verwendet die Einnahmen, um diese Infrastrukturen zu finanzieren. Beide Herangehensweisen begünstigen die Komponenten einer sozialen Stadtentwicklung.

In Deutschland können Städte mit privaten Entwicklern vertraglich regeln, dass im Gegenzug für die Baurechtschaffung ein festgelegter Finanzierungsbeitrag für soziale Infrastrukturen zu leisten ist (Kostenteilung). Diese Kostenübernahme muss in Relation zur Bodenwertsteigerung durch die Maßnahme stehen (Angemessenheit).

Darüber hinaus erheben französische Städte auf leerstehende Wohnungen eine Steuer sowie eine erhöhte Steuer auf unbebaute Wohnbauflächen. Dies dient der Steigerung der (verfügbarer) Wohnungen. Zur Finanzierung des ÖPNV erheben Frankreich und Belgien zudem eine zweckgebundene Verkehrssteuer, die den ÖPNV einschließt, um so die verkehrlichen Infrastrukturen zu fördern.

6 Fazit

In europäischen Städten werden sowohl gesetzliche und finanzielle als auch freiwillige Instrumente der Stadtentwicklung zur Umsetzung sozialer Aspekte genutzt. Die meisten bodenpolitischen Instrumente richten sich auf die Schaffung bezahlbaren Wohnraums. Im Bereich der sozialen Durchmischung wird deutlich, dass kaum Instrumente genannt und direkt zu diesem Zweck angewandt werden. Jedoch erfolgt eine soziale Durchmischung auf indirekte Weise durch die Förderung sozialen und angemessenen Wohnraums, wenn er in verschiedene Wohngebiete integriert wird. Instrumente der Stadtentwicklung werden im Bereich der städtischen Infrastrukturen vor allem zur Finanzierung angewandt. Hierfür verwenden Städte häufig städtebauliche Verträge und Instrumente der hoheitlichen Wertabschöpfung. Bodenpolitische Instrumente werden in einigen Fällen auch in Kombination mit anderen Instrumenten sowohl aus derselben als auch aus einer der anderen beiden Kategorien genutzt. Beispielsweise werden Instrumente des Land Bankings häufig zusammen mit städtebaulichen Verträgen oder der Langzeitverpachtung eingesetzt.

Die Interviews mit Expertinnen und Experten aus insgesamt elf europäischen Ländern zeigen, dass alle betrachteten Nationen im Fokusbereich »Wohnraum« mit Herausforderungen konfrontiert sind, die sich speziell auf schnell wachsende Städte beziehen. Dabei handelt es sich um verschiedene Arten von Problemen. Einerseits sind die Nationen teilweise von einer allgemeinen Wohnungsknappheit betroffen, andererseits mangelt es schnell wachsenden Städten aller betrachteten Fälle an bezahlbarem oder sozialem Wohnraum, da die Bodenpreise seit einigen Jahren stark ansteigen. Ein Großteil der Befragten betont, dass die Wohnkostenüberlastung in vielen Fällen nicht nur Haushalte mit geringem Einkommen betrifft, sondern mittlerweile auch mittlere Einkommensgruppen erreicht hat. Dies

geht in einigen Fällen mit einem zu geringen Anteil an bezahlbaren Mietwohnungen einher. Damit bestätigen sich die in der Theorie identifizierten Herausforderungen im Bereich »Wohnraum« für schnell wachsende europäische Städte.

Zusammenfassend existieren in allen Ländern Instrumente zur Schaffung preiswerten Wohnraums, die allerdings den Druck auf dem Wohnungsmarkt noch nicht beseitigen konnten. Hier stellt sich die Frage, wie die Effizienz der Instrumente (z. B. durch geschicktes Kombinieren) weiter gesteigert werden kann. Der Ländervergleich offenbart zudem interessante Perspektiven zum Einsatz von in Deutschland nur wenig oder gar nicht genutzten Instrumenten wie der hoheitlichen Mehrwertabschöpfung, die bisher nur bei städtebaulichen Maßnahmen des besonderen Städtebaurechts realisiert wird.

Literatur

- Borsdorf, A., Bender, O. (2010): Allgemeine Siedlungsgeographie. Böhlau Verlag, Wien.
- Bouwma, I. M., Gerritsen, A. L., Kamphorst, D. A., Kistenkas, F. H. (2015): Policy instruments and modes of governance in environmental policies of the European Union. WOT-technical report 60, <https://edepot.wur.nl/373629>, letzter Zugriff 09/2022.
- Danielzyk, R., Sondermann, M. (2018): Informelle Planung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Eigenverlag, Hannover, 963–974.
- Department for Communities & Local Government (2017): Factsheets: Local Plans (clause 6–11). https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/582669/Local_Development_Documents_policy_factsheet.pdf, letzter Zugriff 09/2022.
- Deutsche Bundesregierung (2015): Partner in einer Welt der Städte – Leitlinien der Bundesregierung zur internationalen Zusammenarbeit für nachhaltige Urbanisierung. www.auswaertiges-amt.de/blob/271796/84b0f84533beedef44d87eeacde9b1a8/urbanisierungsleitlinien-data.pdf, letzter Zugriff 09/2022.
- Ehrbeck, H. (2006): Der Beitrag kommunaler Stadtplanung zur Steuerung der Bodennutzung. Eine empirische Untersuchung zu Aufgaben und Arbeitsformen der Stadtplanung im Themenfeld Wohnen. Dissertation. Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen. http://publications.rwth-aachen.de/record/61303/files/Ehrbeck_Hanno.pdf, letzter Zugriff 09/2022.
- Europäische Kommission (2011): Städte von morgen – Herausforderungen, Visionen, Wege nach vorn. Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.
- Eurostat (2016): Urban Europe – statistics on cities, towns and suburbs. 2016 edition, Publication office of the European Union, Luxembourg.
- Gammelmo, L. (2017): Land Registration Systems. Their Role in Modern Society. In: Hepperle, E., Dixon-Gough, R., Mansberger, R., Paulsson, J., Hernik, J., Kalbro, T. (eds.): Land Ownership and Land Use Development – The Integration of Past, Present, and Future in Spatial Planning and Land management Policies. vdf Hochschulverlag, Zürich, 25–37.
- Güttler, H. (1997): Marktverhalten, Bodenpreisbildung, Planung, qualitative Faktoren, Instrumente der Bodenpolitik. In: Dieterich, B., Dieterich, H. (Hrsg.): Boden – Wem nutzt er? Wen schützt er? Neue Perspektiven des Bodenrechts. Vieweg & Sohn Verlagsgesellschaft, Braunschweig, 78–91.
- Hauff, M. v. (2020): Nachhaltigkeit für Deutschland? Klare Antworten aus erster Hand. UVK Verlag, München.
- Heineberg, H., Krass, F., Glasze, G., Wood, G. (2011): Stadtgeographie. In: Gebhardt, H., Glaser, R., Radtke, U., Reuber, P. (Hrsg.): Geographie – Physische Geographie und Humangeographie. 2. Auflage, Spektrum Akademischer Verlag, Heidelberg, 854–909.
- Heins, B. (1998): Soziale Nachhaltigkeit. Analytica, Berlin.
- Klein, S. (2017): Deutsche Einheimischenmodelle – Europäische Kommission gibt »grünes Licht« zu neuen Leitlinien. In: KommP BY – Kommunalpraxis Bayern, Heft 5/2017, 37. Jg., 170–176.
- Kötter, T., Berend, L., Drees, A., Kropf, S., Linke, H. J., Lorig, A., Reuter, F., Thiemann, K.-H., Voß, W., Weitkamp, A. (2015): Land- und Immobilienmanagement – Begriffe, Handlungsfelder und Strategien. In: zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement, Heft 3/2015, 141. Jg., 136–146. DOI: 10.12902/zfv-0064-2015.
- Kronauer, M., Siebel, W. (2013): Einleitung: Die Aktualität der Polarisierungsthese für die Stadtforschung. In: Kronauer, M., Siebel, W. (Hrsg.): Polarisierte Städte – Soziale Ungleichheit als Herausforderung für die Stadtpolitik. Campus Verlag, Frankfurt am Main, 10–25.
- Kuckartz, U. (2016): Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung. 3. Auflage, Beltz Juventa, Weinheim.
- Larimian, T., Sadeghi, A. (2019): Measuring urban social sustainability: Scale development and validation. In: Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science, Vol. 48 (4), 621–637. DOI: 10.1177/2399808319882950.
- Maier, A.-K. (2021): Die Anwendbarkeit von Instrumenten der Stadtentwicklung zur Förderung sozialer Aspekte – Ein europäischer Vergleich (unveröffentlicht). Masterarbeit, Betreuung: Weitkamp, A., Süring, J., Technische Universität Dresden, Professur für Landmanagement.
- Müller, B., Li, Q., Schiappacasse, P., Cai, J., Ma, E. (2019): Theoretical aspects of transition towards urban sustainability and the role of socially integrative cities. TRANS-URBAN-EU-CHINA, Technical Report. DOI: 10.13140/RG.2.2.21696.46084.
- OECD – Organisation for Economic Cooperation and Development (2015): The Metropolitan Century – Understanding Urbanisation and its Consequences. OECD iLibrary. DOI: 10.1787/9789264228733-en, letzter Zugriff 09/2022.
- Silva, E. A., Acheampong, R. A. (2015): Developing an Inventory and Typology of Land-Use Planning Systems and Policy Instruments in OECD Countries. OECD Environment Working Papers, No. 94. DOI: 10.1787/5jrp6wgxp09s-en, letzter Zugriff 09/2022.
- Süring, J., Ortner, A., Weitkamp, A. (2021): Land Management for Socially Integrative Cities in Europe. In: Müller, B., Lui, J., Cai, J., Schiappacasse, P., Neumann, H.-M., Yang, B. (eds.): Towards Socially Integrative Cities – Perspectives on Urban Sustainability in Europe and China. MDPI, Basel, 83–102.
- Süring, J., Weitkamp, A. (2020): Success Factors of Building Land Strategies: Differences and Commons of the Approaches. In: Levine-Schnur, R. (eds.): Measuring the Effectiveness of Real Estate Regulation. Springer Nature, Cham, Switzerland, 125–147.
- Williamson, I., Enemark, S., Wallace, J., Rajabifard, A. (2010): Land Administration for Sustainable Development. Esri Press, Redlands, California.
- Wollmann, H. (2008): Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung: England, Schweden, Frankreich und Deutschland in Vergleich. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Woodcraft, S. (2012): Social Sustainability and New Communities: Moving from Concept to Practice in the UK. In: Procedia – Social and Behavioral Sciences, Vol. 68, 29–42.

Kontakt

Julia Süring, M.Sc. | Prof. Dr.-Ing. Alexandra Weitkamp
Professur für Landmanagement/Chair of Land Management
Geodätisches Institut/Geodetic Institute
TU Dresden
Helmholtzstraße 10, 01062 Dresden
<http://tu-dresden.de/gi/lm>