



Lösungsmodelle zur Schaffung bezahlbaren Wohnraums

Eine Betrachtung der SoBoN-Gestaltung im Landkreis München

Tina Haller, Florian Schardt



Autor_innen

Tina Haller, Managerkreis Bayern

Florian Schardt, Kreisrat im Landkreis München

Hintergrund und Ausgangslage

400.000 neue Wohnungen pro Jahr sollen laut Koalitionsvertrag gebaut werden. Bezahlbarer Wohnraum in Deutschland ist Mangelware und das nicht mehr nur in großen Städten und Ballungsgebieten, sondern auch in kleineren Gemeinden. Im Schatten der Bayerischen Hauptstadt kämpfen mit diesem Thema auch die Gemeinden im Landkreis München. Der Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München hat ermittelt, dass bis zum Jahr 2035 im Landkreis München rund 80.000 Wohnungen fehlen werden.

Die Ursachen hierfür sind vielfältig: So haben nicht nur der Zuzug in den letzten zehn Jahren (+264.000 Einwohner_innen¹) sowie der demographische Wandel ganz erheblich zum derzeitigen Wohnungsmangel beigetragen. Auch die Zahl der Wohnungsfertigstellungen war nicht ausreichend, um den Bedarf zu decken. Zeitgleich sind die Grundstücks- und Baupreise enorm angestiegen und Haushalte müssen einen zunehmend höheren Anteil ihres Einkommens für Mieten aufwenden. Gemäß einer Analyse von Empirica belegte der Landkreis München 2018 Platz 4 der teuersten Regionen in Deutschland gemessen an den Grundstückspreisen. Betroffen sind folglich in erster Linie Menschen mit geringeren Einkommen mit der Konsequenz, dass sie zunehmend in die weitere Peripherie von München verdrängt werden. Befeuert wird diese Entwicklung im Landkreis gemäß einer Untersuchung des Instituts der Deutschen Wirtschaft (IW) aus dem Jahr 2021 insbesondere durch die horrend teuren Wohnungen in der Landeshauptstadt, was viele Bürger_innen dazu zwingt, ins Umland zu ziehen.

Die Politik hat die letzten Jahre versucht, gegenzusteuern. So insbesondere durch die Einführung einer Sozialgerechten Bodennutzung (SoBoN), die in der Landeshauptstadt München bereits seit den 1990er Jahren eine große Rolle spielt. Im Umland sind die Gemeinden bislang zurückhaltender. So war etwa die Stadt Erding in 2015 eine der ersten Kommunen, die dem Vorbild München folgte und eine eigene Richtlinie auflegte. Getrieben war dies nicht zuletzt durch den perspektivisch steigenden Bedarf an Wohnraum für Gering- und Normalverdiener in Folge des Flughafenwachstums.

Insgesamt zeigt sich in der Ausgestaltung der SoBoN in den verschiedenen Kommunen eine große Bandbreite an Regelungen. Ziel dieser Studie ist es daher, SoBoN-Ansätze und deren Ausgestaltung in den verschiedenen Gemeinden im Landkreis München aufzuzeigen. Der Fokus liegt dabei nicht auf der Analyse der rechtlichen Rahmenbedingungen von SoBoN-Richtlinien, vielmehr ist der Gedanke, mögliche Handlungsfelder kleinerer Kommunen zu durchleuchten und Best-Practice-Ansätze abzuleiten. Das Modell der Sozialgerechten Bodennutzung (SoBoN) wird regelmäßig intensiv diskutiert. Kritiker machen es mitverantwortlich für den Preisauftrieb bei frei verkäuflichen Eigentumswohnungen. Befürworter halten es dagegen für unverzichtbar, um für mittlere und untere Einkommensschichten überhaupt noch bezahlbaren Wohnraum anbieten zu können.

Methodik

Von den 29 Gemeinden im Kreis München haben wir mit 16 Gemeindevertreter_innen (Erster oder stellvertretende Bürgermeister, Gemeinderatsmitglieder) Interviews anhand eines definierten Fragebogens geführt. Neben statistischen Daten wurden Fragen zur SoBoN-Gestaltung vor Ort (sofern vorhanden), zu weiteren Instrumenten der Wohnraumschaffung, beispielsweise Einheimischenmodell, gemeindeeigene Wohnungen, genossenschaftliches Wohnen sowie die Bedeutung von Wohnbaugesellschaften diskutiert. Die Interviews wurden im Zeitraum Juli bis Dezember 2021 durch die Autorin und den Autor dieser Studie geführt.



Sozialgerechte Bodennutzung (SoBoN) – Was ist das eigentlich?²

Zahlreiche Städte und Regionen in Deutschland sehen sich seit geraumer Zeit und ganz aktuell mit Herausforderungen wie steigenden Preisen für Wohnbauland, hohen Wohnungsmieten und einem generell wachsenden Bedarf an Wohnraum konfrontiert. Eine angemessene Reaktion von politischer Seite ist oftmals nur schwer möglich. So kann eine Verpflichtung zum geförderten Wohnungsbau nicht durch den Bebauungsplan begründet werden, vielmehr bedarf es eines sog. Städtebaulichen Vertrages. Insbesondere dort, wo kraft Gesetzes bereits Baurecht besteht, ist eine nachträgliche städtebauliche Planung nur noch eingeschränkt möglich. Können jedoch neue Bebauungspläne aufgestellt werden, kann dies die Schaffung von Wohnraum (auch für untere und mittlere Einkommen) sowie eine soziale Infrastruktur begünstigen. Um jedoch die konkrete Umsetzung der Bebauungsplanung in diesem Sinne wirklich steuern zu können, bedarf es des zuvor genannten Städtebaulichen Vertrags der Kommune mit den Eigentümern der betroffenen Grundstücke.

Hier setzt das Modell der Sozialgerechten Bodennutzung (kurz: SoBoN) an. Schließlich verpflichtet der Gesetzgeber die

Gemeinden in § 1 Abs. 5 des Baugesetzbuches (BauGB) dazu, dass „die Bauleitpläne [...] eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung unter Berücksichtigung der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung gewährleisten sollen.“ Das Modell der Sozialgerechten Bodennutzung ist zugleich Ausfluss des Verfassungsauftrags gemäß Art. 106 Abs. 2 der Bayerischen Verfassung (BV), wonach „die Förderung des Bauens billiger Volkswohnungen ... Aufgabe des Staates und der Gemeinden“ ist. Nach Art. 106 Abs. 1 BV hat schließlich „jeder Bewohner Bayerns ... Anspruch auf eine angemessene Wohnung.“ Ziel dieses zunehmend beliebten Wohnungsbauinstruments ist die Kooperation der Kommune mit den Grundstückseigentümern sowie der Bau- und Immobilienwirtschaft einerseits und die Umsetzung von Wohnbauvorhaben im Sinne des Allgemeinwohls andererseits. Voraussetzung für den Einsatz dieses Instruments sind jedoch eine Einigung sowie die Planung und Umsetzung unmittelbarer Infrastrukturmaßnahmen auf den entsprechenden Baugebieten, was wiederum zu einer Bodenwertsteigerung in nicht unerheblichem Umfang führt.

SoBoN – Möglichkeiten der Ausgestaltung

Die rechtliche Grundlage für städtebauliche Verträge ergibt sich aus dem Baugesetzbuch, insbesondere § 11 BauGB, sowie die Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes. Der Planungsbegünstigte, d.h. der Eigentümer des Grundstücks, trägt die ursächlichen Kosten und die mit dem Planungsvorhaben zusammenhängenden sonstigen Aufwendungen der Gemeinde. Im Rahmen der städtebaulichen Vertragsgestaltung ist zu regeln, ob die Herstellung der Erschließungseinrichtungen, der naturschutzfachlichen Ausgleichsflächen und der sozialen Infrastruktur durch den Planungsbegünstigten oder durch die Gemeinde erfolgen. Die Kosten sind aber in jedem Fall vom Planungsbegünstigten zu tragen.

Die Gemeinde kann per Grundsatzbeschluss entscheiden, ob sie die Flächen für den geförderten Wohnbau selbst erwerben

und entwickeln möchte (bspw. über eine Wohnbaugesellschaft), oder die Entwicklung dem Grundstückseigentümer zu festgelegten Parametern überlässt. Grundlage aller bekannten Vereinbarungen ist die Festlegung eines Mindestgewinns zugunsten des planungsbegünstigten Grundstückseigentümers. Im Kreis München ist dies mindestens 1/3 des planungsbedingten Wertzuwachses des jeweiligen Grundstücks.

Hierfür ermittelt die Gemeinde den Anfangs- und Endwert der von der Bauleitplanung erfassten Flächen. Von den planungsbedingten Bodenwertsteigerungen werden die Lasten des Planungsbegünstigten abgezogen. Wie die umseitige Graphik zeigt, wird beim Anfangswert der Verkehrswert der Flächen vor der Überplanung und unter Außerachtlassung der durch die Planung eingetretenen Bodenwertsteigerung angesetzt.

Der Endwert wird unter Berücksichtigung der (beabsichtigten) Bebauungsplanfestsetzungen ermittelt, wobei in der Regel nur erschließungsbeitragsfreies Nettobauland zugrunde gelegt wird. Verkehrs-, Grün- und Gemeinbedarfsflächen werden mit dem Anfangswert angesetzt.

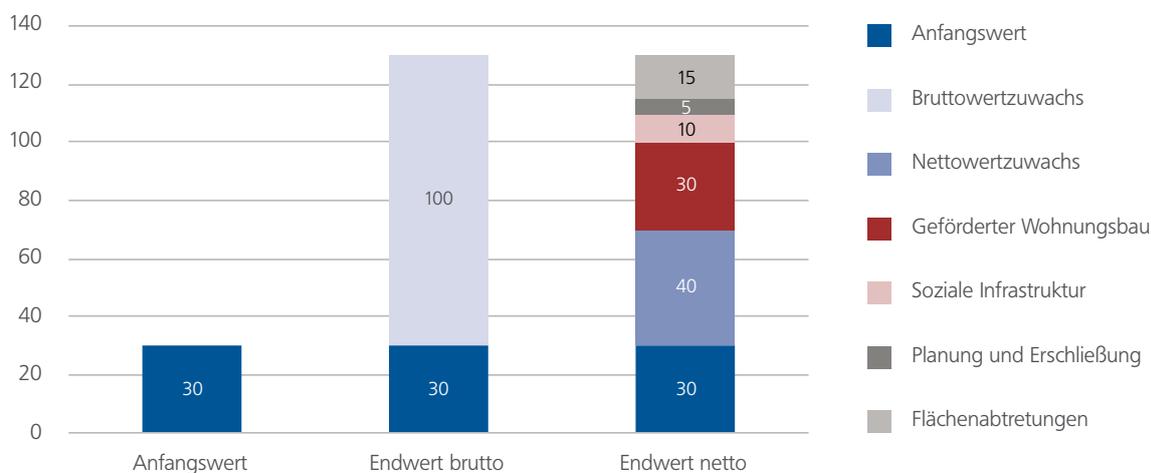
Zu den Verpflichtungen des Planungsbegünstigten gehören insbesondere folgende Kosten:

- a) Planungskosten für die Bauleitplanung (Flächennutzungsplan, Bebauungsplan, ggf. raumordnerische Verfahren), inkl. Kosten der Städteplaner, der Landschaftsplaner, der notwendigen Gutachter, der rechtlichen Berater der Gemeinde, die Kosten von städtebaulichen Wettbewerben und die Kosten der Öffentlichkeitsarbeit der Gemeinde.
- b) Erschließungskosten, wie Herstellungskosten für die Erschließungsanlagen nach BauGB, die Kosten für die Erschließungsanlagen nach dem Kommunalabgabengesetz (KAG) und die Kosten für den naturschutzfachlichen Ausgleich (§ 135a BauGB). Soweit die Gemeinde eigene Flächen bereitstellt, sind die Kosten der Gemeinde hierfür durch den Planungsbegünstigten zu erstatten.
- c) Flächenabtretungen, d.h. die nach den Bebauungsplanfestsetzungen notwendigen Erschließungsflächen, Straßenflä-

chen, Grünflächen, Immissionsschutzanlagen, Gemeinbedarfsflächen, Ausgleichsflächen nach Naturschutzrecht. Die Gemeinde kann im Einzelfall entscheiden, ob und welche Flächen im Eigentum des Planungsbegünstigten verbleiben.

- d) Herstellungskosten ursächlicher sozialer Infrastruktur. Hierzu zählen die Kosten für soziale Infrastrukturmaßnahmen im Sinne des § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB, die Voraussetzung oder Folge des Vorhabens sind. Dies können Kosten für die durch das Vorhaben notwendig werden Kinderbetreuungseinrichtungen, Schuleinrichtungen, außerschulischen Betreuungseinrichtungen sein.
- e) Bindungen für den geförderten bzw. sozialen Wohnungsbau. Diese treten dann in Kraft, wenn die Gemeinde die Grundstücksflächen im Plangebiet nicht selbst erwirbt. In diesem Fall muss sich der Planungsbegünstigte verpflichten, einen bestimmten Anteil, z.B. 30% der entstehenden Geschossfläche für eine Wohnnutzung zur Förderung sozialgebundenen Wohnungsbaus oder mietgedämpften Wohnraums zu verwenden. In der Vertragsgestaltung sichert die Gemeinde die Verpflichtung des Planungsbegünstigten, die Bindungen nach dem Wohnraumförderungsgesetz einzuhalten und das Recht, und die Förderung nach diesem Gesetz mit den entsprechenden Voraussetzungen und Bindungen beanspruchen zu können.

Abbildung 1
Beispielhafter Wertzuwachs Baugrundstück SoBoN



Quelle: in Anlehnung an Bayerisches Infrastrukturforum, maierwoelfert, 15.03.2019

Der „Münchner Weg“

Auch die bayerische Landeshauptstadt München führte bereits 1994 als eine der ersten Städte in Deutschland eine SoBoN-Regelung ein. Ziel war und ist es weiterhin, Akteure der Wohnungswirtschaft im Falle einer erheblichen Bodenwertsteigerung durch die Baumaßnahmen an Kosten und Lasten der Baurechtsschaffung im Rahmen des Bebauungsplanverfahrens zu beteiligen. Die immer wieder angepasste Regelung trug seither zur Entstehung von über 59.000 Wohneinheiten auf städtischem Gebiet bei, davon mehr als 16.000 geförderte Wohnungen. Im Rahmen der SoBoN-Regelungen wurden bis Ende 2019 Infrastrukturkosten in Höhe von 742,2 Millionen Euro von Planungsbegünstigten (Eigentümer, Bauträger, Investoren) übernommen, was wiederum zu einer Entlastung des städtischen Haushalts führte.

Die neueste Aktualisierung des sogenannten „Münchner Wegs“, der sich um eine partnerschaftliche Zusammenarbeit von Stadt, Investoren, Bauwirtschaft und Eigentümern bemüht, ist das Ende Juli 2021 eingeführte, deutschlandweit bisher einzigartige 100-Punkte-SoBoN-Baukastenmodell. Als Zielsetzungen wurden hier zum einen die Stärkung des Mietwohnungsbaus sowie geförderten und preisgebundenen Wohnraums formuliert, zum anderen eine verstärkte Bindung solchen sozialen Wohnungsbaus und die Anhebung der Kostenbeteiligung an sozialer Infrastruktur, wie beispielsweise Kindergärten oder Grundschulen. Zudem soll ein neues Anreizsystem für die Erhaltung von Wohnbauflächen durch die Stadt München oder Genossenschaften sorgen, um die langfristige Schaffung bezahlbaren Wohnraums sicherzustellen.

Konkret können Planungsbegünstigte zukünftig zwischen einem Grundmodell und dessen baukastenartiger Anpassung wählen. Ersteres sieht auf privaten Flächen den Bau von 60 % Wohnungen im geförderten und preisgebundenen Segment sowie 20 % freifinanzierten Mietwohnungsbau und 20 % freifinanzierte

Eigentumswohnungen vor. Die Bindungsdauer für den Mietwohnungsbau, sowohl gefördert und preisgedämpft als auch freifinanziert, beträgt dabei stets 40 Jahre. Darüber hinaus beteiligen sich die Planungsbegünstigten mit 175 Euro pro Quadratmeter Geschossfläche an den Kosten der ursächlichen sozialen Infrastruktur.

Flexibel an die Vorstellungen und Bedürfnisse der Planungsbegünstigten angepasst werden kann dieser Dreiklang durch eine individuelle Schwerpunktsetzung in den Grundbausteinen Förderquote, Aufteilungsbeschränkung, Bindungsdauer und Sozialer Infrastrukturkostenbeitrag, die jeweils einem Punktesystem unterliegen. Ergänzungen sind durch Sonderbausteine möglich. So werden zusätzliche Punkte für den Verkauf von insbesondere geförderten Wohnbaurechtsflächen an die Stadt München oder Genossenschaften beziehungsweise Miethäuser-Syndikate verliehen. 15 Punkte gibt es beispielsweise, wenn 30 % des Baurechts an Genossenschaften veräußert werden. Sollte statt des Grundmodells dieses Baukastenmodell gewählt werden, müssen am Ende 100 Punkte erreicht werden.

Im Gegenzug zu den verschärften SoBoN-Regelungen haben sich die Immobilienunternehmen bei der Stadt München jedoch auch einige Vereinfachungen und mehr Baurecht erstreiten können. Vor allem bei den Grünflächen macht die Stadt offenbar nicht unerhebliche Zugeständnisse. Damit bekommen die Bauunternehmen deutlich mehr freifinanzierte Wohnungen in einem Bebauungsplan unter.

SoBoN-Modelle, für die der „Münchner Weg“ lediglich ein Beispiel darstellt, versprechen auch kleineren Städten und Kommunen eine Möglichkeit, den wachsenden Herausforderungen von Bauen und Wohnen zu begegnen. Vorausgeschickt ist jedoch anzumerken, dass die SoBoN-Ausgestaltungen sehr differenziert sind und ganz maßgeblich von den Anforderungen und Bedingungen in der jeweiligen Gemeinde abhängen.

Landkreis München – ein Abriss

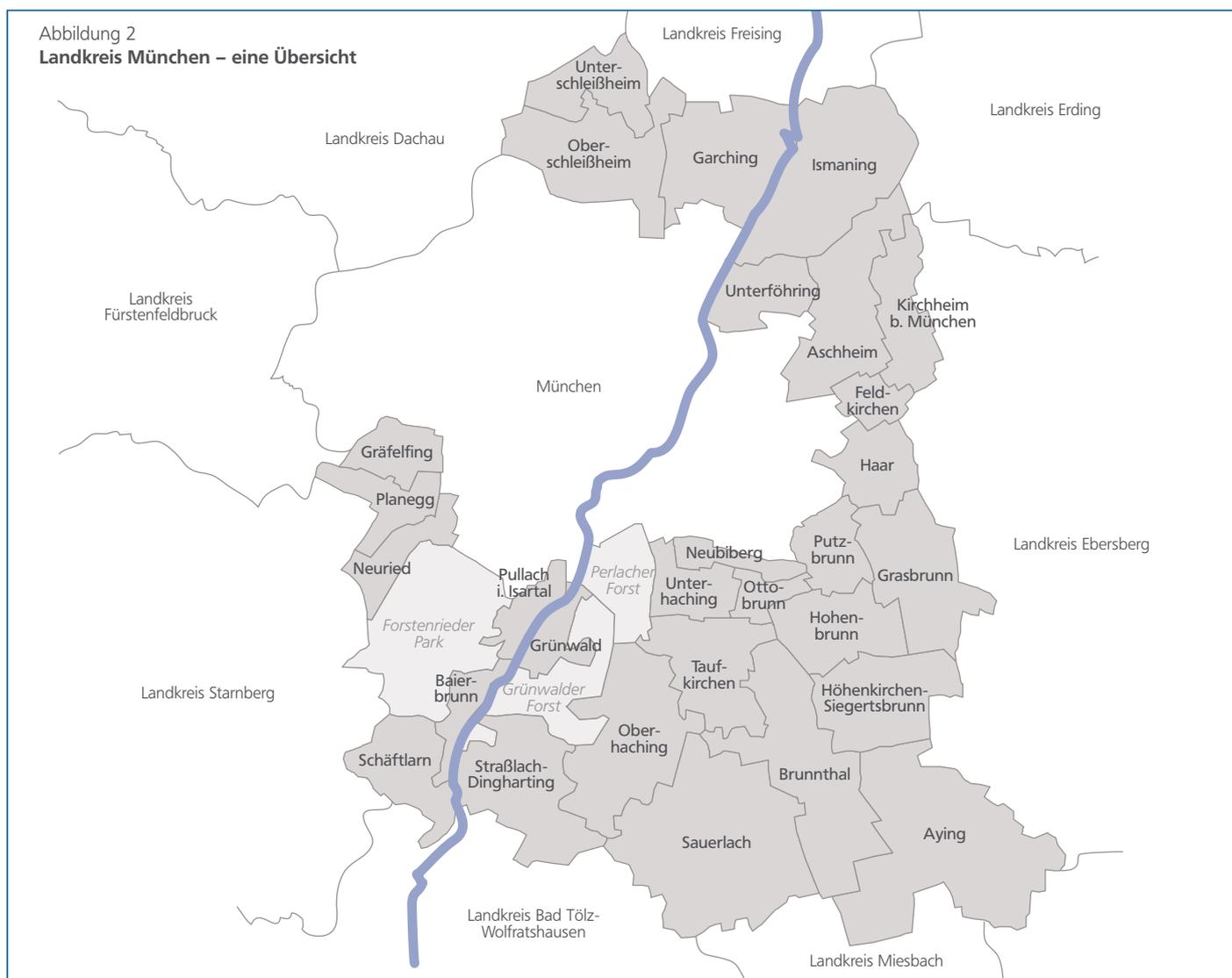
Die bayerische Landeshauptstadt vom Norden im Uhrzeigersinn bis in ihren Südwesten umschließend liegt der Landkreis München. Mit einem Kreisgebiet von 667,24 km² ist er flächen-

mäßig mehr als doppelt so groß wie die Stadt München, die wie der Landkreis von Nordost nach Südwest von der Isar geteilt wird.

Mit einer Einwohner_innenzahl von 348.871 (Stand 31.12.2018³) ist er zwar nicht einmal ein Viertel so groß wie die Landeshauptstadt, doch der Landkreis München ist dennoch der bevölkerungsstärkste aller 71 bayerischen Landkreise. Zusammen mit den zwei Städten Garching und Unterschleißheim umfassen die 27 Gemeinden des Landkreises 140 Siedlungen und Ortschaften mit amtlichem Namen, hinzu kommen die drei gemeindefreien Gebiete Forstenrieder Park, Grünwalder Forst und Perlacher Forst. Wie unterschiedlich die einzelnen Gemeinden sind, zeigt sich bereits in der Spannweite der Bevölkerungszahl: Während Straßlach-Dingharting 2019 lediglich 3.254 Einwohner_innen zählte, waren es in Unterschleißheim bereits 28.950.⁴ Ihnen beiden wird jedoch, wie allen anderen kreisangehörigen Gemeinden, ein starkes Bevölkerungswachs-

tum in den nächsten Jahren prognostiziert, das den gesamten Landkreis schon heute vor neue Herausforderungen stellt.

Zur Attraktivität des Landkreises München, der bereits im Jahr 2002 die 300.000 Einwohner_innen-Marke überschritten hat, trägt sicherlich auch seine Bedeutung als Wirtschaftsstandort bei. Elf börsennotierte Unternehmen sind dort angesiedelt, so etwa Infineon in Neubiberg oder ProSiebenSat.1 Media in Unterföhring. In wissenschaftlicher Hinsicht zeichnet sich der Landkreis durch das Garchinger Hochschul- und Forschungszentrum, welches unter anderem den größten Campus der Technischen Universität München beherbergt, ebenso aus wie durch den Neubiberger Standort der Universität der Bundeswehr.



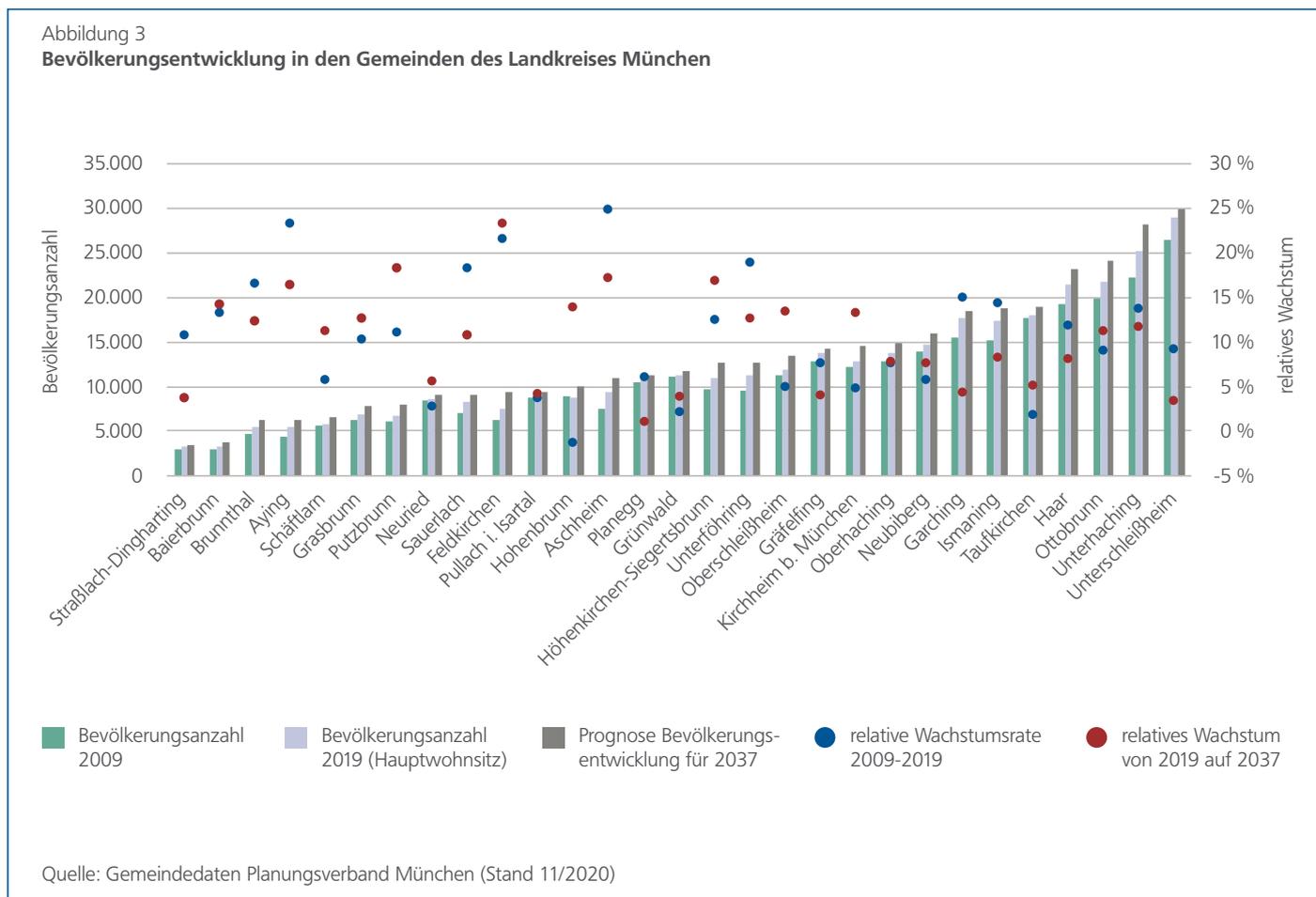
Konkret – Herausforderungen im Wohnungsbau im Landkreis München

Anhaltend starker Bevölkerungszuwachs im Landkreis erwartet

Wenn sich die Gemeinden im Landkreis München auch ganz maßgeblich in ihrer Größe unterscheiden, haben die Kommunen doch eines gemeinsam: sie wachsen. In jeder der 29 Landkreisgemeinden lässt sich im Zeitraum von 2009 bis 2019 ein mehr oder weniger starker Bevölkerungszuwachs konstatieren. Spitzenreiter ist hier Aschheim. Während 2009 noch 7.454 Einwohner_innen gezählt wurden, waren es zehn Jahre später bereits 9.306, was einem beeindruckenden relativen Wachstum von 24,8 Prozent entspricht. Auch wenn der mittlere Wert für das relative Bevölkerungswachstum der Ge-

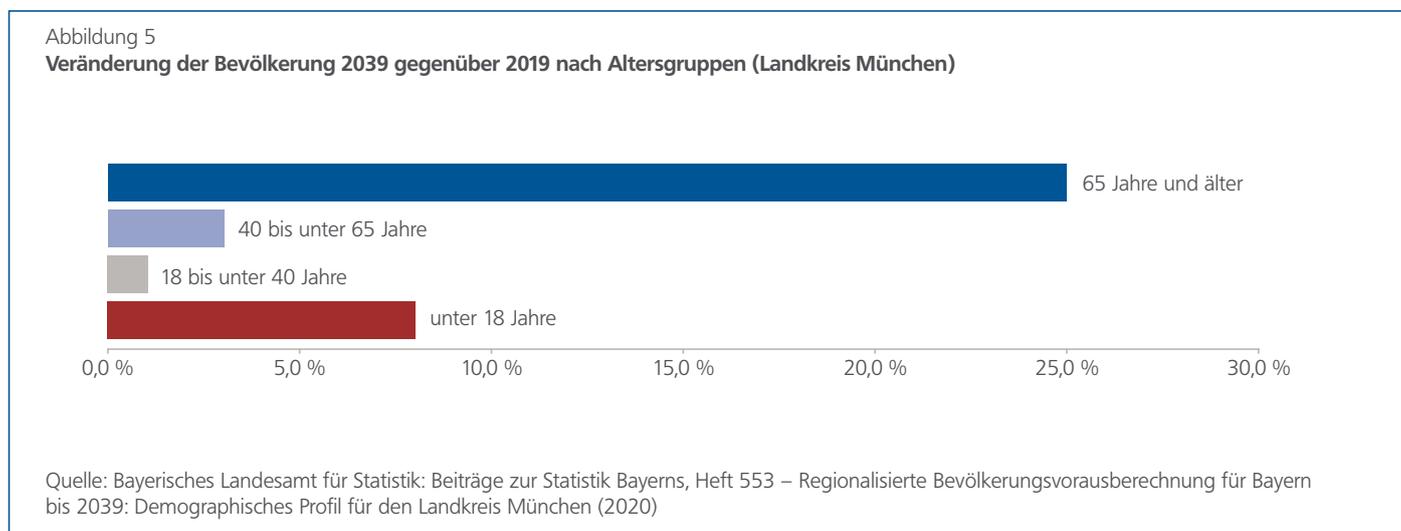
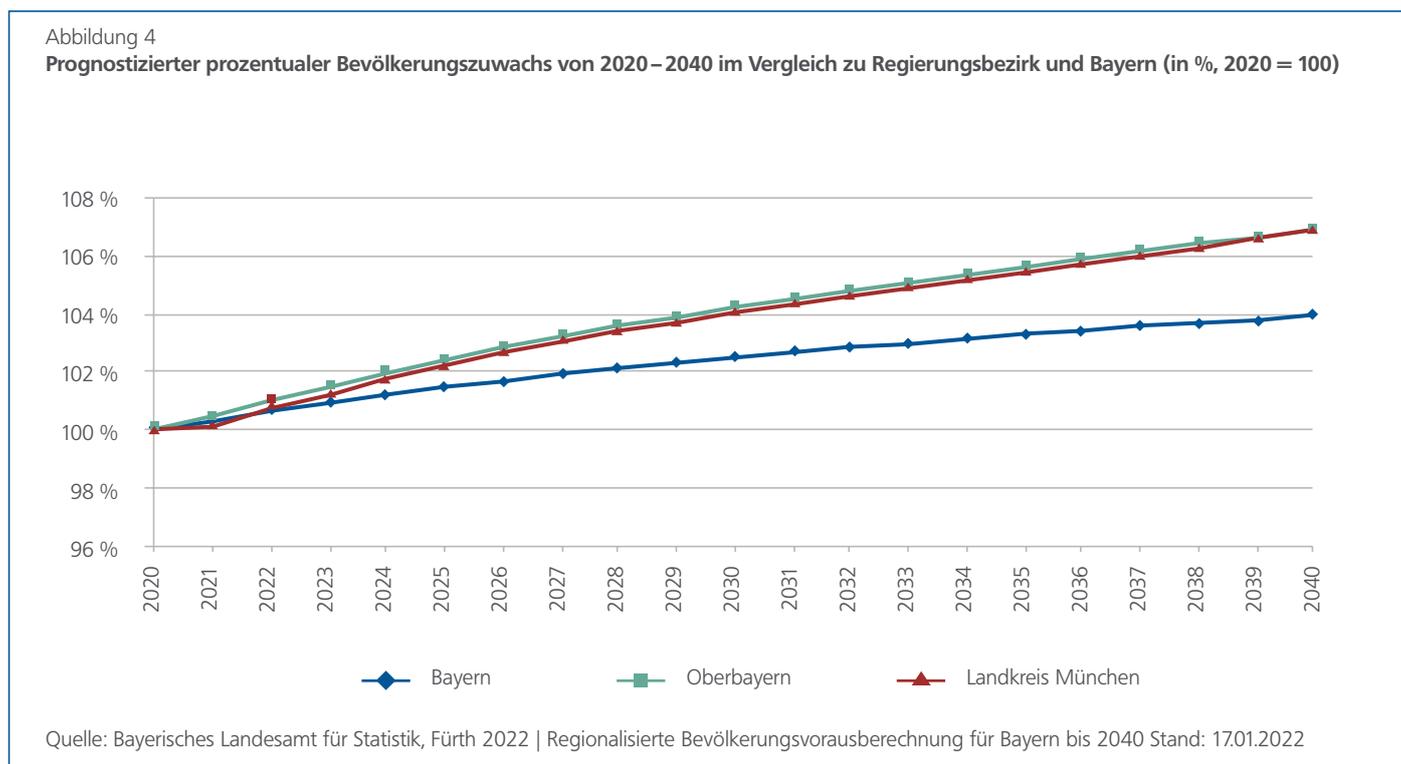
meinden in diesem Zeitraum „nur“ bei 10,5 Prozent lag, wird hier doch ein eindeutiger Trend offensichtlich.

Der Trend scheint sich auch in die Zukunft fortzusetzen. Ein Blick auf die Prognosen für die Entwicklung ab 2019 bis ins Jahr 2037 offenbart, dass das Wachstum weiter anhalten wird. Trotz eines leicht gesunkenen mittleren Werts des relativen Bevölkerungswachstums in den 29 Gemeinden (10,1 Prozent), bedeuten Wachstumsraten von beispielsweise 18,1 Prozent in Putzbrunn erhebliche städteplanerische Herausforderungen. So zählte diese Gemeinde noch 2009 lediglich 6.027 Einwohner_innen, bis 2037 wird ein Zuwachs auf rund 7.900 erwartet.



Abnehmende Effizienz von Wohnungsbelegung durch alternde Bevölkerungsstruktur im Kreis

Während die Bevölkerung im Landkreis München nicht nur in absoluten Zahlen, sondern auch relativ – sowohl gegenüber Bayern als auch Oberbayern – weiterwächst, nimmt der Anteil der Erwerbsbevölkerung an der Gesamtbevölkerung ab.





So prognostiziert das Landesamt für Statistik in der Gruppe „65 Jahre und älter“ von 2019 bis 2039 einen Zuwachs von 25 %, in der Gruppe „unter 18 Jahre“ von 8 %. Merkmal dieser beiden Gruppen ist, dass sie weit überwiegend nicht mehr bzw. noch nicht am Erwerbsleben teilnehmen. Diese Entwicklung ist insofern sehr herausfordernd, als die Gruppe derer, die das Sozialsystem durch ihre Arbeit finanzieren, im Verhältnis zu den beiden anderen Gruppen abnimmt.

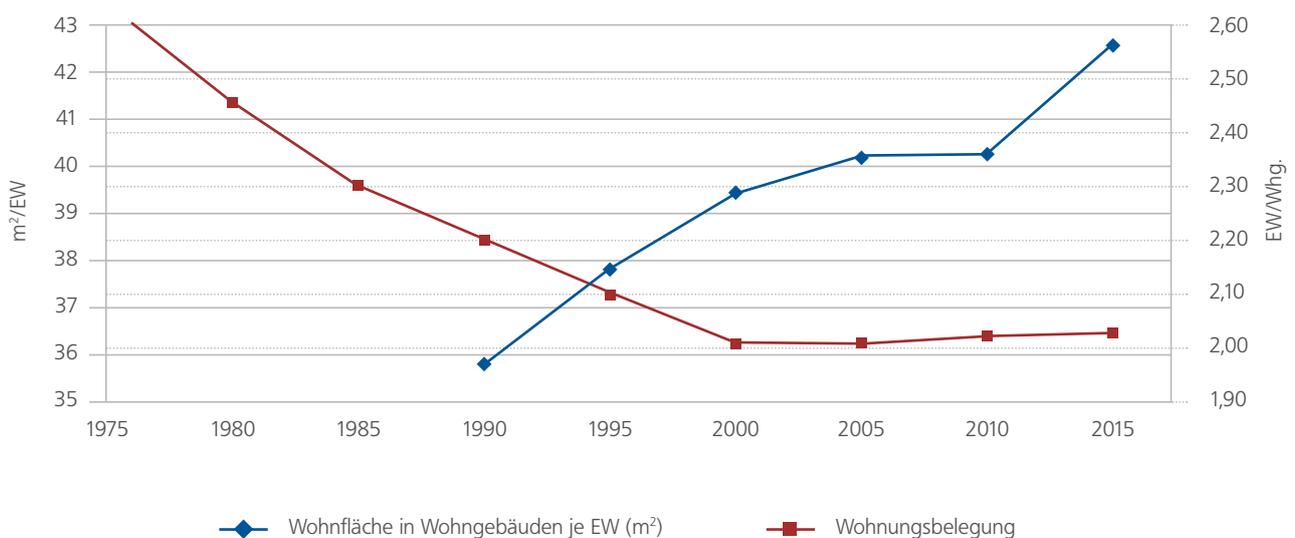
Hinzu kommt, dass die Wohnungsbelegung, gemessen in Einwohner pro Wohnung, in alternden Gesellschaften tendenziell abnimmt. Die wesentliche Ursache ist, dass viele Eltern auch

dann in ihren Häusern oder Wohnungen bleiben, wenn die Kinder bereits ausgezogen sind. Insofern dürfte sich der Trend einer steigenden Wohnfläche je Einwohner auch in den kommenden Jahren fortsetzen.

Erhebliche Unterschiede in der Bebauungsdichte

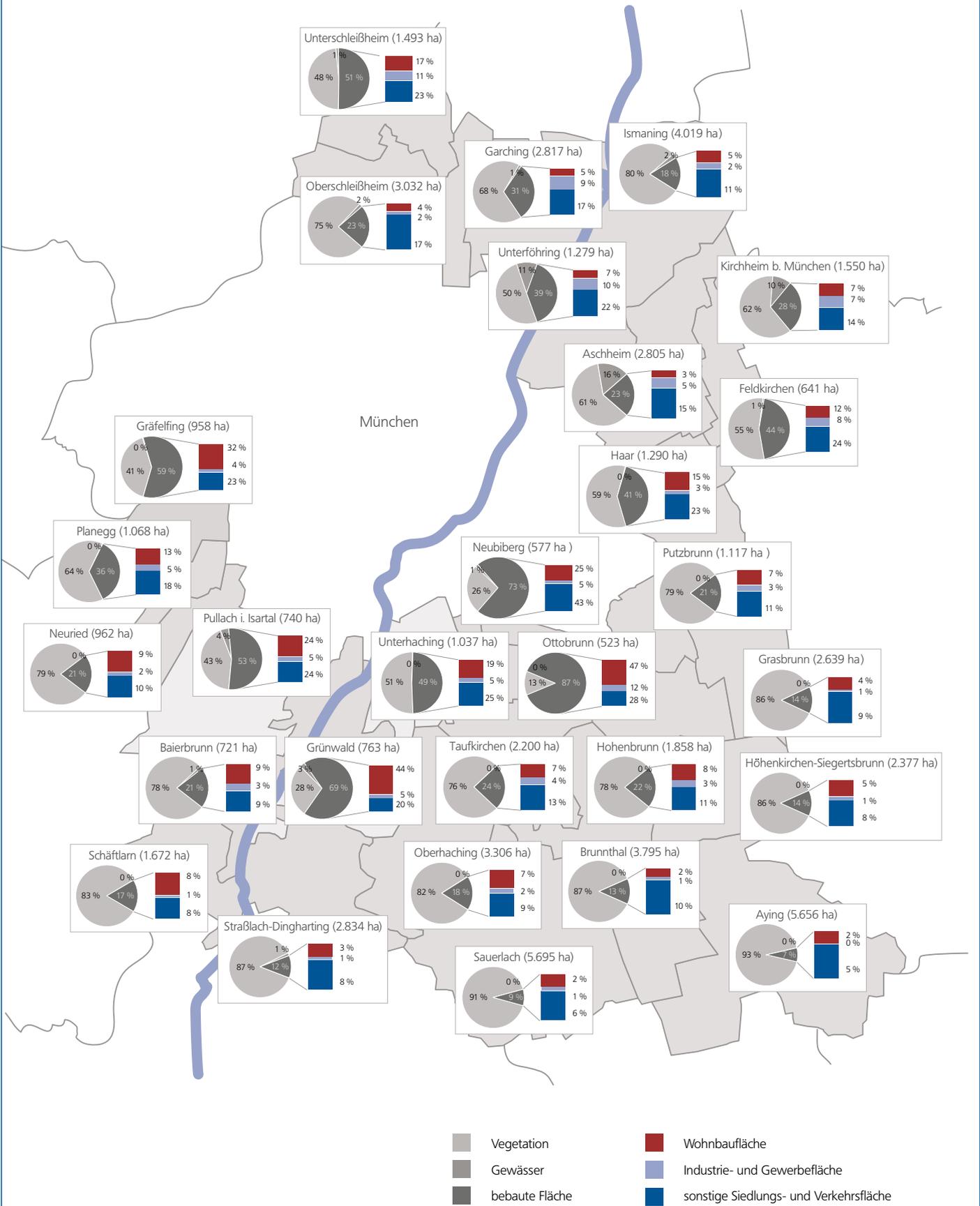
Dieser dynamischen Entwicklung der Bevölkerungszahlen steht als statische Größe die jeweilige Gemeindefläche gegenüber. Auch hier tritt die Diversität des Landkreises München zutage: hat Sauerlach mit 5.695 Hektar die größte Gemeindefläche zur Verfügung, sind hier lediglich 9 % bebaut, davon 2 % mit Wohnbau. Die flächenmäßig weitaus kleineren Gemeinden Ottobrunn (523 Hektar) und Neubiberg (577 Hektar) hingegen sind zum überwiegenden Teil bebaut. So stehen in Ottobrunn 12 % Vegetationsfläche 88 % bebauter Fläche gegenüber, wobei 47 % der Gemeindefläche allein durch Wohnbau genutzt werden. In Neubiberg wiederum beinhalten 73 % bebauter Fläche 25 % Wohnbau. So haben insbesondere die flächenmäßig kleineren, häufig jedoch einwohnermäßig größeren Gemeinden bereits einen Großteil ihrer Gemeindefläche bebaut.

Abbildung 6
Wohnflächenausstattung und Wohnungsbelegung



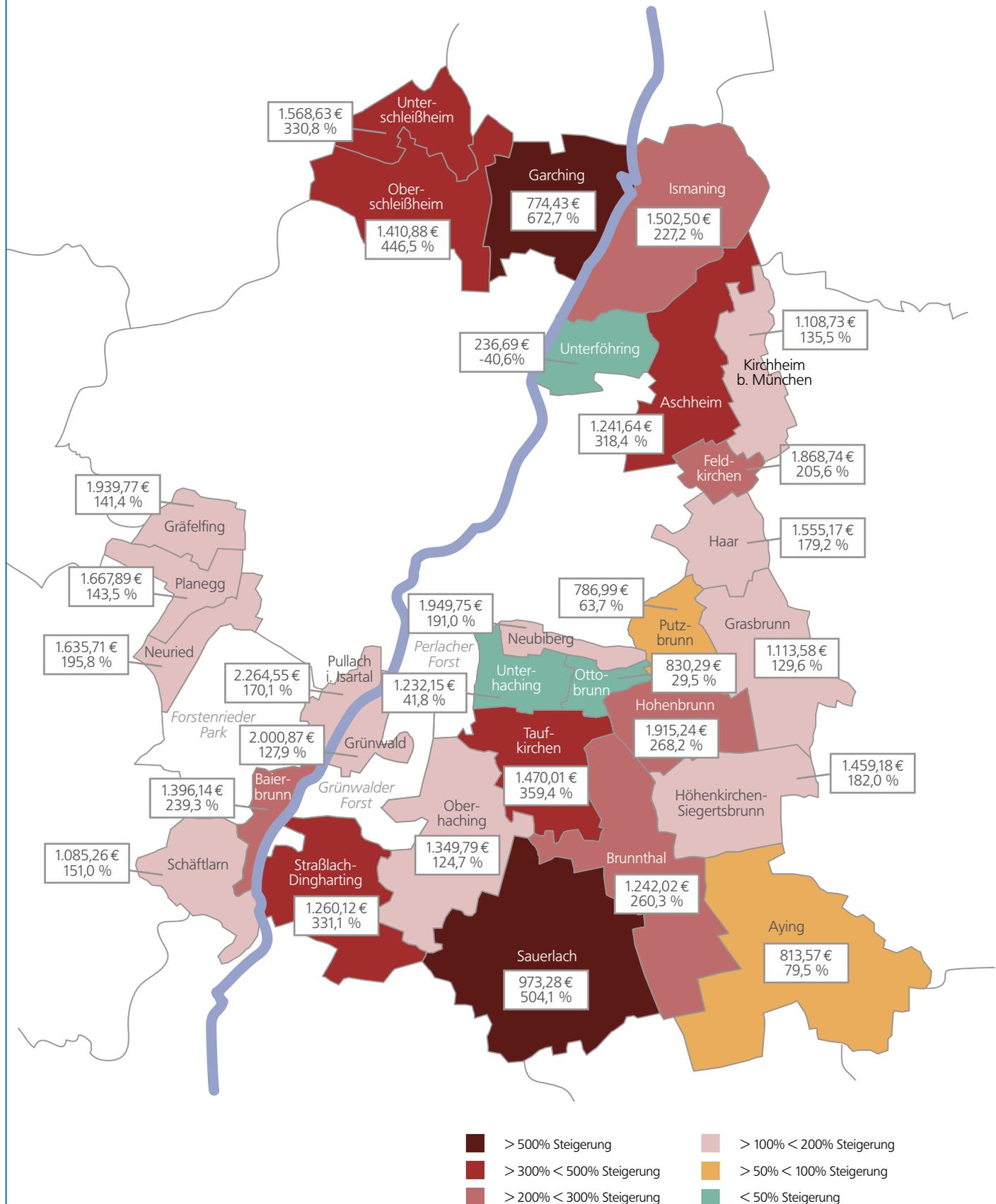
Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Berechnungen Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum

Abbildung 7
Gemeindeflächen im Landkreis München



Quelle: Gemeindedaten Planungsverband München (Stand 11/2020)

Abbildung 8
 Durchschnittlicher Kaufwert von Bauland 2019 und Steigerung des Kaufwerts von Bauland 2009 auf 2019 in %



Quelle: Statistik der Kaufwerte für Bauland, GENESIS-Online-Datenbank des Bayerischen Landesamtes für Statistik

Preissteigerungen für Bauland limitieren bezahlbaren Wohnraum im Landkreis

Aufgrund der geschilderten Situation ist es kaum verwunderlich, dass die Preise für Bauland im Landkreis München in den letzten Jahren und Jahrzehnten deutlich gestiegen sind. Exemplarisch kann hier die Gemeinde Aschheim genannt werden: Noch 2009 lag der durchschnittliche Kaufwert von Bauland bei 296,75 Euro pro Quadratmeter, zehn Jahre später waren es bereits 1.241,64 Euro, was einer Steigerung um 318,4 % entspricht. Dabei ist dies nicht einmal das Extrembeispiel – vielmehr wurden in Oberschleißheim (446,5 %) und Sauerlach (504,1 %) noch höhere Preissteigerungen ermittelt. Der mittlere Preis für einen Quadratmeter Bauland lag in den 29 Landkreisgemeinden Münchens 2019 bei 1.367,36 Euro, was einer mittleren Preissteigerung von 214,1 % im Vergleich zu 2009 entspricht.

Rückgang öffentlich geförderter Wohneinheiten als verstärkendes Problem

Die Schwierigkeiten, mit denen sich die Gemeinden in Bezug auf ihre kommunale Entwicklung konfrontiert sehen, werden vor dem Hintergrund dieser Daten offensichtlich. Eine Möglichkeit, entsprechend folgende soziale Härten abzufangen, könnte im Ausbau öffentlich geförderter Wohneinheiten liegen. Nach Angaben des Landratsamtes München waren im Jahr 2012 in 20 Kommunen 1.706 solcher Wohnungen verzeichnet, 2020 waren es nur noch 1.201, was einem Rückgang von rund 30 % entspricht. Für neun Gemeinden waren darüber hinaus keine Daten verfügbar, was unter Umständen auch schlicht auf das Fehlen öffentlich geförderter Wohneinheiten hindeuten kann.

Im Kreise derjenigen Gemeinden, bei denen ein Bestand festgestellt werden konnte, fällt auf, dass in der beobachteten Periode von 2012 bis 2020 lediglich in vier Gemeinden öffentlich geförderter Wohnraum hinzugekommen ist (von 102 im Jahr 2012 auf insgesamt 177 Einheiten 2020). In der gleichen Zeit stagnierte das Angebot jedoch in sechs Kommunen (dort insgesamt 191 Einheiten), während in zehn weiteren Gemeinden solcher Wohnraum zahlenmäßig deutlich abnahm (von 1.413 Einheiten 2012 auf 833 im Jahr 2020).

Wenn die Möglichkeit der Wohnraumschaffung auf diese Weise nicht ausreichend genutzt wird, braucht es neue Ideen, um auf

die zukünftigen Herausforderungen durch eine wachsende Bevölkerung und steigende Preise adäquat reagieren zu können.

Zuzugsdiskussion als Sprengstoff

In nahezu allen Gemeinden, mit deren Vertreter_innen wir im Zuge unserer Recherchen gesprochen haben, trifft die Notwendigkeit der Schaffung von bezahlbarem Wohnraum auch auf Widerstände in der lokalen Bevölkerung. Diese Widerstände zeigen sich teilweise in regen (öffentlichen) Diskussionen, haben aber auch bereits zu vereinzelt Bürgerbegehren geführt. Hintergrund ist unseren Interviews mit den Gemeindevertreter_innen zufolge in erster Linie eine generelle Wachstumskepsis, verbunden mit der Frage, ob die vorhandene Infrastruktur ausreicht und wie der Zuzug vor allem auch ökologisch (beispielsweise Freihaltung von Grünflächen) zu rechtfertigen ist. Vor allem im Hinblick auf mögliche Nachverdichtungen, welche für die Schaffung weiteren Wohnraums in vielen Gemeinden sehr wichtig sind, zeigt sich die Kritik besonders deutlich.

Hinzu kommt, dass viele der Gemeinden im Landkreis München durch einen relativ hohen Anteil an Einfamilienhäusern gekennzeichnet sind und sich hier insbesondere gegenüber Geschoss- und sozialem Wohnungsbau Widerstand regt. Die Angst vor einer möglichen Ghettoisierung scheint groß zu sein. Interessant ist vor allem, dass in Gemeinden mit einem eher niedrigen relativen Wachstum (der Bevölkerung) in den letzten zehn Jahren der Widerstand besonders groß ist und auch zu Bürgerbegehren zur Verhinderung weiteren Zuzugs geführt hat (beispielsweise Taufkirchen). Dieser Widerstand führt in einzelnen Gemeinden auch dazu, dass zwar Baugrund vorhanden ist, aber kein neues Baurecht durch die Gemeinderäte ausgewiesen wird.

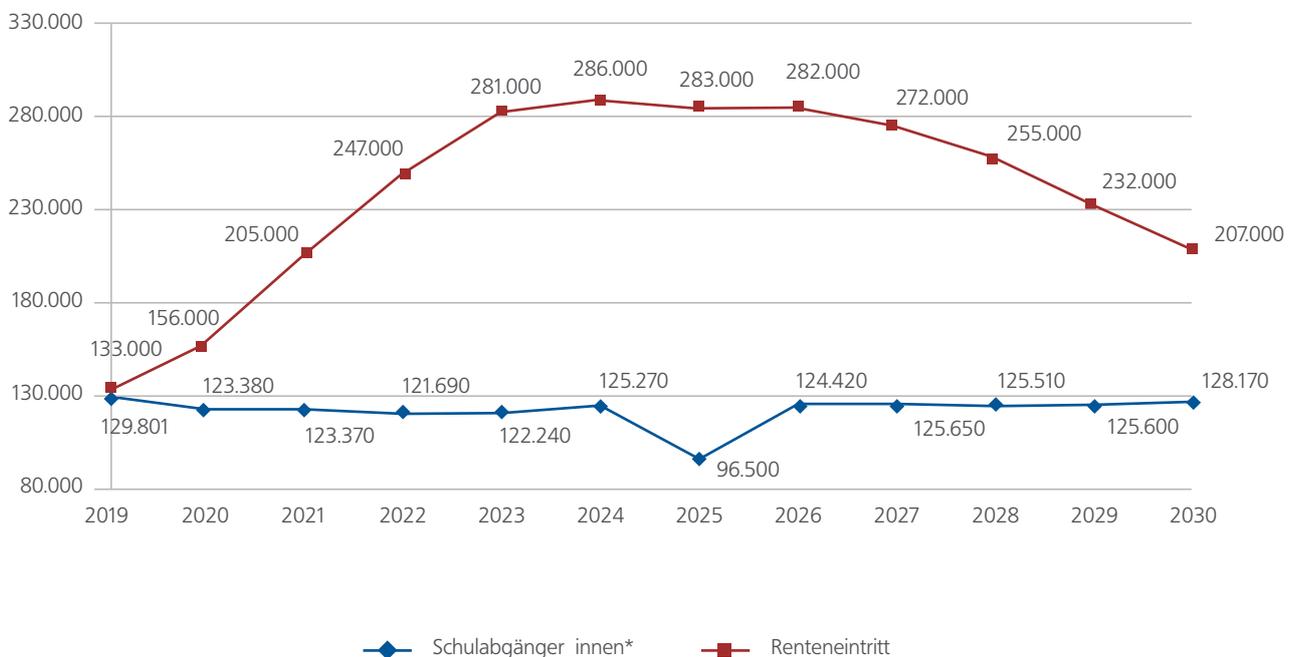
Fachkräftebedarf als verstärkender Faktor



Zu beachten ist, dass die gewachsene Infrastruktur, gerade vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung, nur mit einer weiterhin starken Wirtschaft finanzierbar ist. Der zunehmende Mangel an Fachkräften wirkt dabei als Risikofaktor. So schätzt die IHK für München und Oberbayern die Fachkräfte-lücke in Bayern bis 2030 auf 1,33 Mio. Erwerbspersonen.

Heruntergebrochen auf den Landkreis München entspricht dies einer Lücke von rund 35.000 Erwerbstätigen, immerhin 10 % der Landkreisbevölkerung. Wie stark sich diese Lücke durch Qualifizierung Langzeitarbeitsloser, eine höhere Erwerbsquote von Frauen und digitale Prozesse vermindern lässt, ist schwer zu quantifizieren. Es ist aber davon auszugehen, dass

Abbildung 9
Schulabgänger_innen* und Renteneintritte



* allgemeinbildender Schulen

Quelle: Regionalisierte Schüler- und Absolventenprognose 2020, Bayerisches Staatsministerium für Unterricht und Kultur

ein nennenswerter Anteil sich nur durch Zuzug wird schließen lassen, was auf weitere Skepsis stoßen dürfte.

Der Zuwachs im Großraum München geht seit geraumer Zeit auf Kosten anderer Regionen. Ein Umkehren dieses Prozesses würde den Wohnungsmarkt im Großraum München zwar entlasten, gleichzeitig würden aber Fachkräfte fehlen, die aus den genannten Gründen dringend gebraucht werden. Für die Politik ergibt sich daraus ein nur schwer aufzulösendes Dilemma.

Wohnraum für Geflüchtete als zusätzliche Herausforderung

Seit 2015 hat sich mit dem zunehmenden Zuzug von geflüchteten Mitbürger_innen auch die Sorge vergrößert, dass neue Gemeindemitglieder hinsichtlich ihrer Einwertung im Punktesystem für die Vergabe der geförderten Wohnungen die Einheimischen überholen. Auch dies führt zu spürbarem Widerstand gegen weiteren Zuzug. Dieser erscheint dort besonders ausgeprägt, wo sich die Gemeinden bisher in besonderer Weise bei der Unterbringung Geflüchteter engagiert haben.

Das vom Landkreis ursprünglich ausgerufene Ziel der gleichmäßigen Verteilung entsprechend der Bevölkerungszahl konnte dabei bislang nicht erreicht werden. An der Spitze liegt Ismaning (17.605 Einwohner_innen) mit 236 Geflüchteten, Schlusslicht ist Neubiberg (14.636 Einwohner_innen) mit fünf Geflüchteten. Die mit großem Abstand finanzstärkste Kommune Grünwald (11.303 Einwohner_innen) kommt mit 48 Geflüchteten gerade mal auf ein Fünftel des Ismaninger Werts. Das mit 11.004 Einwohner_innen praktisch gleich große Höhenkirchen-Siegertsbrunn bringt 172 geflüchtete Menschen unter.⁵

Die Politik steht hier vor einer besonderen Herausforderung: Einerseits ist die eigene Wohnung neben dem Arbeitsplatz ganz entscheidend für gelingende Integration, andererseits dürfen Verteilungskonflikte in den unteren und mittleren Einkommenssegmenten nicht unterschätzt werden. Ein Teil der Lösung können Azubi-Wohnungen sein, für die sich in unseren Gesprächen eine hohe Akzeptanz gezeigt hat. Hier tritt die Frage „geflüchtet ja/nein“ hinter der Tätigkeit zurück, dies insbesondere vor dem Hintergrund des sich verstärkenden Fachkräftemangels.

In historisch schnell gewachsenen Gemeinden zeigen sich zudem auch die Herausforderungen, die das Wachstum für die Kommune als Verwaltungsapparat mit sich bringt. So sind in einigen dieser Gemeinden viele Gebiete noch ohne Bebauungspläne, wenn auch sie Potenzial für Entwicklungen bieten würden.

Zusammengefasst sind die Herausforderungen für die Gemeinden massiv, und viele der Kommunen befinden sich im Spannungsfeld zwischen dringend nötiger Wohnraumschaffung und den Ängsten bis hin zum Widerstand der lokalen Bevölkerung gegen weitere Zuzüge. Gleichzeitig ist bezahlbarer Wohnraum aber auch Voraussetzung für die Aufrechterhaltung der lokalen Infrastruktur, beispielsweise in Form von Wohnungen für Erzieher_innen, Pfleger_innen oder Azubis.

Dies verlangt nach einer Lösung, die den Kommunen eine aktive Steuerung der Bauvorhaben vor Ort erlaubt und gleichzeitig den Ansprüchen der Bürger_innen vor Ort gerecht wird, beispielsweise in Form ausreichender und attraktiv gestalteter Infrastrukturmaßnahmen. Mit einer gut gestalteten SoBoN-Regelung kann dies gelingen.

SoBoN als Lösungsmodell zur Schaffung bezahlbaren Wohnraums

Von den 16 befragten Gemeinden gibt es lediglich in sechs Kommunen eine kodifizierte SoBoN-Regelung, eine weitere Gemeinde arbeitet projektbezogen mit Städtebaulichen Verträgen. Die meisten SoBoN-Regelungen sind noch relativ jung, in vier der Gemeinden wurde eine SoBoN-Regelung vor weniger als sechs Jahren verabschiedet.

Die umseitige Tabelle zeigt zusammenfassend die Details der SoBoN-Regelungen in ausgewählten Gemeinden:

Tabelle 1
SoBoN in Gemeinden des Landkreises München

| Gemeinde | SoBoN seit | Details und Besonderheiten |
|------------------|---|---|
| Planegg | 2014 verabschiedet | Bei neuem Baurecht fällt Wohnraum in Höhe von 1/3 des geschaffenen Wertes der Gemeinde zu (Städtebaulicher Vertrag). Mögliche Formen von gefördertem Wohnraum sind Einheimischenmodelle und geförderter Eigentums- oder Mietwohnungsbau. Die Vergabe erfolgt nach Kriterien der Gemeinde. |
| Putzbrunn | 2016 Grundsatzbeschluss | Die Gemeinde erwirbt 30 % des Wertes an Grund und Boden als Bauerwartungsland, der Kaufpreis wird über einen Gutachter ermittelt. Der Planungsbegünstigte trägt die Erschließungs- und Folgekosten des gesamten Grundstücks. Die Bindungsfrist der Sozialquote beträgt 30 Jahre, kürzlich erhöht von 25 Jahren. |
| Kirchheim | 2011 erstmals im Gemeinderat beantragt, 2016 „Kirchheimer Modell“ verabschiedet, 2020 nochmals verschärft | Die 2016 verabschiedete SoBon „Kirchheimer Modell“ wurde 2020 nochmals deutlich verschärft: Die Quote von gefördertem Mietwohnraum stieg von 30 % auf 50 % und die Bindungsdauer wurde von 30 auf 40 Jahre erhöht. Alternativ zum geförderten 50%igen Mietwohnraum kann der Planungsbegünstigte auch 20 % der neu geschaffenen Wohnungen an die Gemeinde als Käufer ablösen. Ein 10 % geförderter Privateigentumsanteil wurde gestrichen. Die Bagatellgrenze von mindestens 500 m ² entstehende Geschoßfläche wurde aufgehoben, so dass die Regelung bei jeder Baurechtsmehrung zur Anwendung kommt. Bei kleineren Bauvorhaben wird die finanzielle Ablöse der Regelfall sein. Aufgrund der steigenden Baukosten wurde die anfallende Infrastrukturabgabe auf 240,-Euro pro m ² verdoppelt. |
| Garching | SoBoN vor 6 Jahren eingeführt (früher Umlageverfahren) | 25 % der Flächen sind wie folgt vorzuhalten: sozialer Wohnungsbau (5 %), genossenschaftliches Wohnen (7,5 %), Einheimischenmodell (12,5 %). In 2021 wurde die Quote auf 30 % erhöht, auch bei Nachverdichtungen (Geschossfläche über 500 m ²). D.h., bei Geschossflächenmehrungen auf einzelnen Grundstücken innerhalb von bestehenden Bebauungsplänen (>500 m ²) müssen gleichfalls 30 % der Mehr-Geschossfläche als SoBoN-Quote abgeführt werden. Die Bindungsfrist beträgt 25 Jahre, hier wird über eine Verlängerung ähnlich dem Münchner Modell nachgedacht. Grundlage ist ein vorhabenbezogener Bebauungsplan sowie ein Städtebaulicher Vertrag. |
| Unterföhring | 2017 | Die Höhe des Anteils am Grundstück ist nicht definiert. Der Gemeinde steht das Recht zu, vom Planungsgewinn (vorher Gewerbenutzung) einen Anteil des Grundstücks zu kaufen (zum Ist-Wert, d.h. Verkehrswert). |
| Unterschleißheim | 2015 | 1/3 des Grundstücks im Außenbereich kann die Gemeinde zum Verkehrswert erwerben. Flächen im Außenbereich werden grundsätzlich nur noch dann als Bauland für Wohnbebauung ausgewiesen, wenn der Planungsbegünstigte vor der Baulandausweisung mindestens 1/3 der im voraussichtlichen Planungsumgriff liegenden Grundstücksfläche an die Stadt zum Verkehrswert verkauft. Wird neues Baurecht für Wohnbebauung im Innenbereich oder im beplanten Bereich geschaffen, entscheidet der Stadtrat, ob insoweit ein angemessener Teilflächen-erwerb erfolgt oder ob Folgekosten für Infrastruktureinrichtungen auf der Basis eines Folgekostenkonzeptes zu bezahlen sind. |

Quelle: Interviews

Basis aller Regelungen in den sechs Gemeinden ist ein Städtebaulicher Vertrag, welcher es den Gemeinden erlaubt, 25 % bis 30 % des Wertes an Grund und Boden zu erwerben und selbst beziehungsweise durch eine Wohnungsbaugesellschaft entwickeln zu lassen. Der Kaufpreis der jeweiligen Grundstücksteile wird mit Ausnahme von Unterföhring in allen fünf Gemeinden als prozentualer Anteil des Verkehrswerts des Grundstücks (1/3 bzw. 30 %) bestimmt, ermittelt durch einen Gutachter. Der Nachteil dieses Vorgehens ist insbesondere darin zu sehen, dass in Folge der steigenden Grundstückspreise die Gemeinden immer mehr für diese Anteile aufbringen müssen, sie gleichzeitig aber nicht ausreichend für die Planungsänderung „entschädigt“ werden. Unterföhring hingegen nutzt den durch die Änderung des Planungsrechts entstandenen Planungsgewinn für den Kauf eines entsprechenden Grundstücksanteils (zum Ist-Wert) und profitiert somit auch von dem durch die Planungsänderung entstandenen Wertzuwachs.

Die Vergabe der über die Städtebaulichen Verträge entwickelten Wohnungen erfolgt jeweils nach einem lokal festgelegten Punktesystem. Die Punktevergabe berücksichtigt in allen Kommunen – jedoch mit unterschiedlicher Gewichtung – die Länge der bereits in der Gemeinde verbrachten Wohndauer, den Familienstatus, die Bedürftigkeit sowie die Übernahme ehrenamtlicher Tätigkeiten vor Ort. Deutlich wurde in den Interviews insbesondere auch, dass das Thema des Einheimischenstatus' intensiv diskutiert wird und insbesondere auch in der Bevölkerung emotional besetzt ist. Lediglich Garching und Planegg berücksichtigen noch das Einheimischenmodell im Rahmen der SoBoN, Kirchheim hat das Modell preisreduzierter Eigentumswohnungen zugunsten von Mietwohnungen aus der Regelung gestrichen.

Problematisch für die Gemeinden ist in erster Linie die Festlegung der Infrastrukturabgaben. Um Bauträger an den Kosten für die soziale Infrastruktur zu beteiligen, ermittelt die Gemeinde den Wert des Grundstücks vor und nach der Schaffung des Baurechts. Wegen der komplizierten Berechnungsmethode gab es in der Vergangenheit jedoch immer wieder Streit zwischen Gemeindeverwaltungen und den Bauträgern. Hier bedarf es Ermittlungsklarheit und entsprechender Kommunikation.

Erste Entwicklungen zeigen, dass in Anlehnung an die aktuelle Verschärfung der SoBoN-Richtlinie in der Landeshauptstadt auch in den Gemeinden im Landkreis Bewegung in das Modell kommt. Bindungsfristen wurden bereits erhöht beziehungsweise wird eine Erhöhung diskutiert und auch der bislang oft

noch vorgesehene Anteil an preisreduzierten Eigentumswohnungen entfällt zunehmend zugunsten von Mietwohnungen und auch Betreutem Wohnen. Hier regt sich jedoch Widerstand von lokalen Bauträgern, die die SoBoN – insbesondere in einer verschärften Form – als Enteignung einstufen.

In Zukunft könnten Azubi-Wohnungen an Bedeutung zunehmen. Auch bedarfsgerechte Angebote für Senioren, idealerweise mit einer höheren Flächeneffizienz, können Teil der Lösung sein.

Auslaufmodell „Einheimischenmodell“

Gemäß dem Bayerischen Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr zielen Einheimischenmodelle darauf ab, „...den weniger begüterten Mitgliedern der örtlichen Bevölkerung, insbesondere jungen ortsansässigen Familien, den Erwerb angemessenen Wohnraums in ihrer Heimatgemeinde zu ermöglichen. Auf diese Weise soll eine ausgewogene Bevölkerungsstruktur und der soziale Zusammenhalt in der Gemeinde gewahrt bleiben und einer erzwungenen Abwanderung von Einheimischen entgegengewirkt werden.“⁶

Der Europäische Gerichtshof hat Einheimischenmodelle im Ergebnis für grundsätzlich rechtmäßig erklärt, wenn auch die Bezugnahme auf einen Wohnsitz am Ort einen Verstoß gegen europäische Grundfreiheiten darstellt. Gerechtfertigt werden kann das Modell durch die Absicht, ein ausreichendes Wohnungsangebot für einkommensschwache oder andere benachteiligte Gruppen der örtlichen Bevölkerung sicherzustellen. Die Bundesregierung hat daher gemeinsam mit der Bayerischen Staatsregierung Mitte des Jahres 2017 in Abstimmung mit der Europäischen Kommission neue Leitlinien zur Ausgestaltung von Einheimischenmodellen entwickelt.

Die Zielsetzung eines Einheimischenmodells hat konkret zur Folge, dass die Grundstücksgröße im Modell auf die Finanzierung durch den betroffenen Personenkreis ausgerichtet sein muss und daher anstelle von Einfamilienhäusern das Angebot von Eigentumswohnungen im Einheimischenmodell besonders zu fördern ist. Zudem ist im Rahmen der Auswahlentscheidung bei der Punktevergabe für die Bewerber zu beachten, dass dem Kriterium der Ortsgebundenheit max. 50 % der Gesamtpunkte zuzuweisen sind, die sozialen Kriterien müssen mit (mindestens) 50 % der Gesamtpunkte gewichtet werden. Ehrenamtliche Tätigkeit kann im Rahmen des Kriteriums der Ortsgebundenheit mit berücksichtigt werden; werden

beispielsweise 10 % der Gesamtpunkte für das Ehrenamt vergeben, können dann noch 40 % der Gesamtpunkte für das Kriterium Ortsgebundenheit verwendet werden. Welche und wie viele Punkte innerhalb dieses Rahmens vergeben werden, liegt allein in der Entscheidungshoheit der Gemeinde.⁷

In nahezu allen befragten Gemeinden stellte das Einheimischenmodell historisch ein wichtiges Instrument dar, wenn auch immer mit dem Fokus auf Bauland für Einfamilienhäuser. Im Zuge der europäischen Rechtsprechung und des in der Folge geschlossenen Kompromisses mussten sich viele Kommunen von diesem Modell in seiner historischen Form verabschieden, weil die einerseits einzuhaltenden Vermögens- und Einkommensobergrenzen und andererseits die drastisch gestiegenen Grundstückspreise eine wirtschaftliche Realisierung der Einheimischenmodelle für die förderberechtigten Personen gerade im Großraum München nahezu unmöglich machen.

Das Thema ist aber in vielen Gemeinden nach wie vor sehr emotional belegt und war sogar Inhalt von Bürgerbegehren. Eine gut gestaltete SoBoN kann für die Kommunen aber ein attraktiver und gangbarer Weg sein. Dies setzt jedoch im Hinblick auf die Vergaberichtlinien eine sehr transparente Kommunikation unter Berücksichtigung aller relevanter Aspekte voraus (beispielsweise auch ehrenamtliches Engagement, Arbeitsplatz in der Gemeinde).

Erbaurechtsvergabe als Alternative zur eigenen Entwicklung

Im Rahmen gängiger SoBoN-Lösungen haben Gemeinden die Möglichkeit, ihre Grundstücksanteile entweder selbst oder über eine Wohnungsbaugesellschaft zu entwickeln (beispielsweise Baugesellschaft München-Land). Letztere übernehmen bei Bedarf auch die Verwaltung der Wohnungen nach Fertigstellung. Eine dritte Alternative ist die Vergabe des entsprechenden Grundstückanteils im Erbaurecht, bspw. an private Dritte, Wohnungsbaugesellschaften oder Genossenschaften.

Von den 16 befragten Gemeinden haben neun bereits Erfahrung mit einer Vergabe im Erbpachtmodell gemacht (auch außerhalb einer SoBoN-Regelung). Allerdings rangiert das Spektrum möglicher Modelle hier erheblich:

- Findet nur im Rahmen der Vergabe an Genossenschaften Anwendung.

- Wohnungsbaugesellschaft baut auf dem im Rahmen der SoBoN-Anwendung durch die Gemeinde erworbenen Grundstücksanteil, Vergabe des Grundstücks in Erbpacht (Laufzeit 99 Jahre, Erbpachtzins 1 Euro), Mietbegrenzung die ersten fünf Jahre auf 12,1 Euro.
- Vergabe des Gemeindeanteils aus der SoBoN auf 25 / 99 Jahre zu einem Erbbauzins in Höhe von 1,5 %.
- Vergabe in Erbpacht nur für Gewerbegrundstücke.
- Vergabe in Erbpacht von gemeindlichen Grundstücken nur für Seniorenwohnen.
- Vergabe in Erbpacht nur für infrastrukturelle Maßnahmen, beispielsweise Kindergarten, über eine Laufzeit von 60 Jahren.

Haushaltstechnisch stellt insbesondere die Vergabe der Grundstücke im Rahmen der SoBoN-Regelung in Erbpacht eine Herausforderung dar und dürfte sich nur von finanziell starken Gemeinden umsetzen lassen.

Nachverdichtung – das unterschätzte Potenzial

Aus den von uns geführten Gesprächen wird auch deutlich, dass neben neuen Projektentwicklungen das Thema Nachverdichtung ganz erheblich zur Schaffung neuen Wohnraums beitragen kann. Allerdings treffen hier die Gemeinden oft auf Widerstand der benachbarten Grundstückseigentümer und scheitern häufig auch an den Tücken des Paragraphen § 34 BauGB. Der Paragraph regelt die Genehmigung von Bauvorhaben im „unbeplanten Innenbereich“, also auf jenen innerörtlichen Flächen, für die kein Bebauungsplan existiert. Diesem Paragraphen zufolge muss ein Bauvorhaben (Nachverdichtung) genehmigt werden, „wenn es sich nach Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt und die Erschließung gesichert ist.“

Insbesondere das Thema Erschließung ist dabei maßgeblich. So wurden uns nicht wenige Fälle berichtet, in denen das Landratsamt für das in Frage kommende Grundstück einen Gesamtbebauungsplan mit den Nachbarbauten gefordert hat. Die dadurch entstehenden Planungskosten hätten zwischen den verschiedenen Grundstückseigentümern geteilt werden müssen, obwohl nur ein Grundstück tatsächlich betroffen war. Eine Umsetzung ließ sich dann nicht realisieren. In solchen Fällen wünschen sich die Gemeinden deutlich mehr Flexibilität auf Landesebene.

Zusätzlich kann eine SoBoN-Regelung, die auch das Thema Nachverdichtung aufgreift, beispielsweise die Versiegelung von Grünflächen oder auch Luxussanierungen verhindern und so auch für den Erhalt einer lebenswerten Nachbarschaft zu Gunsten aller Bürger_innen beitragen.

Alternativen zur kodifizierten SoBoN

In sechs der befragten Gemeinden wird eine Art SoBoN gelebt, die allerdings nicht kodifiziert ist, sondern im Einzelfall mit den Grundstückseigentümern frei verhandelt wird. Hintergründe für diese Herangehensweise sind in erster Linie Widerstände im Gemeinderat beziehungsweise einzelner Fraktionen sowie der Wunsch nach Gestaltungsfreiheit. Einzelne Gemeinden greifen auch durch Eigenbesitz an Grundstücken gestaltend ein, beispielsweise in Form von Grundstückstausch.

Bei dem Großteil der nicht kodifizierten Ansätze unter den befragten Gemeinden fällt ein Anteil am Grundstück in Höhe von 25 % bis 30 % an die Gemeinde, der Kaufpreis wird in allen Fällen anhand des Verkehrswertes ermittelt (Städtebaulicher Vertrag). Einzelne Gemeinden gehen auch Baupartnerschaften für die entsprechenden Grundstücksteile ein. Eine Regelung zur Sozialquote mit Bindungsdauer beziehungsweise ein Belegungsrecht der Gemeinde gibt es unter diesen Kommunen nur zwei Mal, die Abschöpfung beträgt hier zwischen 25 % und 30 %, die Bindungsdauer 30 Jahre.

In vielen Gemeinden des Landkreises München, die – wie eingangs dargestellt – nach wie vor über viel landwirtschaftliche Fläche, aber zu wenig Bauland verfügen, ist es unseren Informationen zufolge sehr schwierig, Landwirte zum Verkauf ihrer Grundstücke zu bewegen. Aschheim hat hier eine Lösung gefunden. Im Aschheimer Modell stellen Landwirte Grundstücke zur Bebauung zur Verfügung. Die Gemeinde erwirbt 1/3 der Fläche für 100 Euro/m² (= Preis für landwirtschaftliche Flächen). Nach Erteilung von Baurecht kauft die Gemeinde die Verkehrsflächen zum nun geltenden neuen Preis für Bauland.

Trend: Genossenschaftliches Wohnen

Entgegen dem Trend in der Landeshauptstadt München wie auch in anderen Städten Deutschlands hat das genossenschaftliche Wohnen im Landkreis gemäß unserer Recherche bislang noch keine wesentliche Bedeutung. Mit Ausnahme der Gemeinde Unterschleißheim, in welcher die bereits 1949 gegründete Baugenossenschaft OSH-USH-Garching bereits



375 Wohnungen realisiert hat, und einigen Projekten der AWOohnbau Genossenschaft Landkreis München eG sind die bislang realisierten Projekte im Landkreis sehr überschaubar.

Das Interesse vieler Gemeinden ist groß, für die Gründung eigener Baugenossenschaften fehlt es in den meisten Fällen jedoch an Kapazitäten und lokalem Know-how. Und die Überlegung, auf beispielsweise Münchener Baugenossenschaften zuzugreifen, scheidet an deren Auslastung. Vielfach wurde in unseren Interviews die Idee einer durch das Land gesteuerten und finanzierten Gründung einer solchen Genossenschaft diskutiert. Zumal realisierte Bauprojekte zeigen, dass Genossenschaften deutlich günstiger bauen können als es beispielsweise die Wohnungsbaugesellschaften oder Gemeinden tun. Zum Vergleich: Die Mietpreise für genossenschaftliches Wohnen im Landkreis München liegen im günstigsten Fall bei 5,5 Euro pro Quadratmeter, während die Mietpreise für Wohnungen auf gemeindlichen Grundstücken im Rahmen der SoBoN zwischen 7,5 und 15,0 Euro rangieren.

Finanzierung der SoBoN als Herausforderung

Eine der größten Herausforderungen für Gemeinden ist sicherlich die Finanzierung des Grundstückteilerwerbs im Rahmen der SoBoN-Regelung sowie eine mögliche Entwicklung des Grundstücks aus eigenen Mitteln. Letzteres lässt sich durch die Vergabe an ein kommunales Wohnungsbauunternehmen sowie die Nutzung kommunaler Wohnungsbaufördermittel realisieren. Während einzelne Gemeinden, beispielsweise Unterhaching mit der GWU, ihre eigene Wohnungsbaugesellschaft für Bau, Unterhalt, Vermietung und auch Verwaltung der Wohnungen ins Leben gerufen haben und hier auch von staatlichen



Förderungen profitieren, greifen andere Gemeinden auf größere Träger wie die (Wohnungs-)Baugesellschaft München-Land zu. Insbesondere die attraktiven Fördermittel und günstigen Darlehen erlauben es in diesem Konstrukt den Gemeinden, aktiv und großflächig Grundstücke entweder selbst zu erwerben (und beispielsweise in Erbpacht zu vergeben) und/oder die SoBoN-Thematik aktiv voranzutreiben. Einer Verlängerung des zum 31. Dezember 2023 auslaufenden Kommunalen Wohnraumförderungsprogramms (KommWFP) des Freistaates Bayern kommt dabei eine entscheidende Rolle zu.

Eine entscheidende Entwicklung sind dabei auch die Baupreise. Der massive Anstieg der letzten Monate hat dazu geführt, dass Genossenschaften bei selbst überlassenen Grundstücken bis zu 15 Euro Miete auf den Quadratmeter kalkulieren müssen. Hier ist zum einen über staatliche Unterstützungsleistungen im Hinblick auf Bauen nachzudenken, zum anderen wird dem Thema „modulares Bauen“ zunehmend Rechnung getragen werden müssen.

Erfolgsmodell SoBoN – es ist höchste Zeit

Die Gemeinden im Landkreis München stehen vor noch nie zuvor dagewesenen Herausforderungen: Anhaltend steigende Preise, die demographische Entwicklung und eine nur überschaubare Anzahl an Entwicklungsprojekten im Wohnbereich wird die angespannte Situation auf den lokalen Wohnungsmärkten – insbesondere im Hinblick auf bezahlbaren Wohnraum – weiter verschärfen. Hinzu kommt eine durch die COVID-19-Pandemie forcierte Stadtfucht, welche insbesondere vor den Toren Münchens mit vermehrtem Zuzug deutlich zu spüren sein wird.

Gemeinden werden – auch zur Sicherung der lokalen Infrastruktur in Form von Arbeitsplätzen – nicht umhinkommen, aktiv die Schaffung bezahlbaren Wohnraums zu forcieren. Die SoBoN-Regelung bietet dabei nicht nur die Möglichkeit, zur Durchmischung der Wohnquartiere in der Gemeinde beizutragen und somit eine Ghettoisierung zu verhindern, sondern auch die Bauträger an der Finanzierung von Infrastruktur, Kinderbetreuungsstätten, Schulen und Straßen zu beteiligen. In den Kommunen, welche bereits über eine SoBoN-Regelung verfügen, hat sie sich als wesentlicher Beitrag zur Realisierung einer bedarfsgerechten und qualitativ anspruchsvollen Stadtplanung erwiesen.

Dies vorausgeschickt birgt das Modell jedoch auch einige Stolpersteine (beispielsweise Berechnung der Infrastrukturabgabe, Behandlung von Nachfolgelasten), welche richtig geregelt und kommuniziert werden müssen. Nicht zu vernachlässigen ist zudem die Bereitschaft der Bürger_innen vor Ort, Neuentwicklungen und somit auch den Zuzug neuer Bürger_innen mitzutragen. Eine Bürger_innenbeteiligung ähnlich dem Putzbrunner Konzept (siehe Exkurs) kann dabei von Vorteil sein, schließlich geht es um den Erhalt eines auch langfristig lebenswerten gemeindlichen Umfelds.

Und schlussendlich werden sich auch im Zuge der Ratifizierung des Baulandmobilisierungsgesetzes durch den Freistaat Bayern neue Möglichkeiten und Erleichterungen für die Gemeinden im Landkreis München zur Schaffung neuen Wohnraums ergeben.

EXKURS Ortsleitbild Putzbrunn – mit mehr Bürgerbeteiligung in die Zukunft?⁸

Mit ihrem örtlichen Entwicklungskonzept Putzbrunn 2030 machte sich die im Osten des Landkreises München gelegene Gemeinde Putzbrunn vor knapp 15 Jahren daran, die Zukunft des Ortes selbst in die Hand zu nehmen – oder besser: in die Hände der Bürger_innen zu legen. Von Anfang an war es das Ziel, die Bürger_innen mitzunehmen und explizit an einem transparenten Dialog- und Entwicklungsprozess zu beteiligen.

Grundlage war ein Gemeinderatsbeschluss aus dem Dezember 2006, der den Startschuss für den Weg zu einem Ortsleitbild gab, das sich unter anderem die Bewahrung der Lebensqualität und des Gemeindecharakters von Putzbrunn zum Ziel setzte.

Herzstück des Prozesses waren drei sich über den Zeitraum von November 2007 bis März 2009 erstreckende Bürgerwerkstätten, die dauerhaft offen für alle Bürger_innen waren, Themen setzten und bearbeiteten sowie Arbeitskreise bildeten. Fünf solche ständigen Arbeitskreise entstanden auf diese Weise zu den Feldern „Identität“, „Bebauung und Ortsgestaltung“, „Gesellschaft, Bildung und Kultur“, „Umwelt, Landschaft, Energie“ sowie „Verkehr und Nahversorgung“. Pro Arbeitskreis wurde eine Person in den Lenkungskreis entsandt, in dem darüber hinaus noch je ein Mitglied jeder Gemeinderatsfraktion, der erste Bürgermeister und eine Vertretung der Gemeindeverwaltung teilnahm. Auch Jugendliche der Gemeinde beteiligten sich an einer Lenkungskreissitzung; in dieser Altersgruppe bildete sich außerdem ein eigener Arbeitskreis sowie das Jugendparlament, das erstmals im Januar 2008 tagte.

Im Rahmen dieser Struktur, die die Bürger_innen in den Mittelpunkt stellte, wurde innerhalb von eineinhalb Jahren ein Ortsleitbild erarbeitet, das neun Themenfelder enthält, welche das Leben in der Gemeinde in allen sozialen, ökologischen, ökonomischen und kulturellen Facetten darstellen will: „Rodungsinsel, Landschaftsbild, Ortsteile“, „Umwelt, Land- und Forstwirtschaft“, „Ressourcen und Energie“, „Verkehr und Immissionsschutz“, „Einkaufen und Nahversorgung“, „Gewerbe und Arbeitsplätze“, „Wohnen und Einwohner_innen“, „Jugend“ sowie „Gesellschaft, Bildung und Kultur“. Alle thematisch gruppierten Leitlinien enthalten jeweils einen Maßnahmenkatalog zur konkreten Umsetzung, der in der fortdauernden Tätigkeit der Arbeitskreise bis heute laufend ergänzt und erweitert wird.

Beispielhaft zeigt sich dies am Thema „Wohnen“. Um das Ziel, einer weiteren Verstädterung und Zersiedelung aufgrund des steigenden Siedlungsdrucks im Landkreis München entgegenzuwirken, wurden mehrere Leitlinien formuliert, denen zufolge unter anderem bei Baugebietsausweisungen auf eine bedarfsgerechte Wertabschöpfung zur Förderung sozial verträglichen Wohnungsbaus sowie bei Neuausweisung von Wohngebieten auf die bestehende Infrastruktur geachtet werden soll. Durch ortsverträglichen Geschosswohnungsbau soll außerdem der Flächenverbrauch begrenzt werden, junge Familien sollen durch ein ausgewogenes Verhältnis von Ein- und Mehrfamilienhäusern beziehungsweise Miet- und Eigentumswohnungen ein verbessertes Wohnungsangebot in Putzbrunn vorfinden. Des Weiteren sollen die Planungsmöglichkeiten der Gemeinde durch vermehrten Grunderwerb verbessert werden. Als konkrete Maßnahme wird die Fortführung des kommunalen Wohnraumförderprogramms mit dem Ziel, bezahlbaren Wohnraum in Putzbrunn zu schaffen, genannt.

Zehn Jahre nachdem der Gemeinderat am 30. Juni 2009 das Ortsleitbild als Grundlage künftiger Gemeindeentwicklung sowie der Entscheidungen von Gemeinderat und Verwaltung beschlossen hatte, ließen sich anlässlich des zehnjährigen Jubiläums tatsächlich zahlreiche Erfolge verzeichnen. So wurde im Bereich „Wohnen“ 2015 ein Gemeinderatsbeschluss zugunsten einer SoBoN-Regelung getroffen und auch der Grunderwerb durch die Gemeinde wird weiterverfolgt.

Die Projektkosten für das Ortsleitbild Putzbrunn beliefen sich bei einer Verfahrensdauer von zweieinhalb Jahren auf 82.500 Euro, in den folgenden zwei Haushaltsjahren waren weitere 25.000 Euro veranschlagt, die bei Bedarf erhöht werden konnten.

Geld, das laut Bürgermeister Edwin Klostermeier (SPD) gut angelegt ist: [Zitat] „Das Ortsleitbild Putzbrunn mit seinen in einem partizipativem Prozess erarbeiteten Leitbildern und Maßnahmen wendet sich in seinem Selbstverpflichtungscharakter nicht nur an die Bürgerschaft, sondern auch an die politischen Gruppierungen der Kommunalpolitik. So müssen zukünftige Entscheidungen dort, wo sie im Widerspruch zum Ortsleitbild stehen, konkret und nachvollziehbar begründet werden. Auf diese Weise fallen Entscheidungen zur Ortsentwicklung innerhalb der Gemeinde nicht nur leichter und erfahren höhere Akzeptanz. Das

sich weiterhin entwickelnde Ortsleitbild und die noch immer aktiven Arbeitskreise bieten den Bürger_innen darüber hinaus ein einzigartiges Partizipationsangebot am kommunalen Leben.“

Bemerkenswert am Putzbrunner Beispiel ist, dass die Gemeinde beim Wachstum in der Spitzengruppe liegt, ohne dass dies auf größeren Widerstand in der Bevölkerung gestoßen wäre. Insofern hatte der Prozess der Entwicklung des Ortsleitbildes offenkundig eine befriedende Wirkung.

ANHANG

Definitionen

Bauland⁹: erfasst sind Kaufwerte von Verkäufen von unbebauten Grundstücken ab 100 m² soweit sie in den Baugebieten der Gemeinden liegen und somit Baulandeigenschaft besitzen; es wird unterschieden nach:

- Baureifes Land: nach öffentlich-rechtlichen Vorschriften baulich nutzbar, Grundstücke beziehungsweise Grundstücksteile, die von der Gemeinde zur Bebauung vorgesehen sind, bei denen die baurechtlichen Voraussetzungen für eine Bebauung vorliegen und deren Erschließungsgrad eine sofortige Bebauung gestattet
- Rohbauland: nach dem Baugesetzbuch für eine bauliche Nutzung vorgesehen, Erschließung aber noch nicht gesichert oder Fläche nach Lage, Form oder Größe für eine bauliche Nutzung unzureichend gestaltet
- Sonstiges Bauland: kann sowohl baureifes als auch Rohbauland sein, hat jedoch eine feststehende bisherige Nutzung (Industrieland, Land für Verkehrszwecke, Freiflächen)

Bevölkerung¹⁰: Einwohner_innen mit alleinigem oder Hauptwohnsitz

Bevölkerungsprognose¹¹: entsprechend des „Demographie-Spiegel für Bayern“, Basisjahr 2017, Berechnungen für 2037 (Ausnahme: Baierbrunn: 2031)

Wohngebäude¹²: Gebäude, die mind. zur Hälfte der Gesamtfläche zu Wohnzwecken dienen, inkl. Ferien-, Sommer- und Wochenendhäuser mit mind. 50 m² Wohnfläche

Wohneigentumsquote¹³: Anteil der Wohnungen, bei denen mindestens ein_e Bewohner_in Eigentümer_in der Wohnung ist

- 1 Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München, Stand Dezember 2019
- 2 Landeshauptstadt München (2021): Sozialgerechte Bodennutzung. Abrufbar unter: <https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Stadt-und-Bebauungsplanung/SoBoN.html> sowie: Landeshauptstadt München. Referat für Stadtplanung und Bauordnung. Kommunalreferat (Hg.) (42021): Die Sozialgerechte Bodennutzung. Der Münchner Weg. Abrufbar unter: https://www.muenchen.de/rathaus/dam/jcr:2d51d546-ad5c-483c-814b-c46196344737/SoBoN_Broschuere_web1.pdf.
- 3 Landratsamt München (2021): Landkreis München. Abrufbar unter: <https://www.landkreis-muenchen.de/landkreis/>.
- 4 Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München (PV) (November 2020): Gemeinde Straßlach-Dingharting/Unterschleißheim. Landkreis München. Gemeindedaten. Ausführliche Datengrundlagen 2019. Abrufbar unter: <https://www.pv-muenchen.de/leistungen/daten/gemeindedaten>, S. 13.
- 5 Anzahl Geflüchteter Stand 22.9.2021, Bevölkerung in den Gemeinden Stand 31.12.2020
- 6 Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr. Abrufbar unter: <https://www.stmb.bayern.de/buw/staedtebau/einheimischenmodell/index.php>
- 7 Leitlinien für Einheimischenmodelle (IMS vom 09.06.2017). Abrufbar unter: <https://www.stmb.bayern.de/buw/staedtebau/einheimischenmodell/index.php>
- 8 Quellen: Gemeinde Putzbrunn (Hg.) (2007-2009): Ortsleitbild. Unser Örtliches Entwicklungskonzept Putzbrunn 2030. In: <https://www.putzbrunn.de/broschuere-ortsleitbild-2> (zuletzt aufgerufen am 22.09.2021); Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, Sachgebiet II B 6 Städtebau (2010): Initiative Zukunft planen – Zukunft gestalten. Innovative Strategien in der Siedlungsentwicklung. Ausstellung 15. Nov. 2010 bis 24. Nov. 2010, S. 24f. In: <https://www.putzbrunn.de/ausstellungskatalog-initiative-zukunft-planen-zukunft-gestalten-1> (zuletzt aufgerufen am 22.09.2021).
- 9 Bayerisches Landesamt für Statistik (Hrsg.) (Juni 2021): Kaufwerte für Bauland in Bayern 4. Vierteljahr 2020. Abrufbar unter: https://www.statistik.bayern.de/mam/produkte/veroeffentlichungen/statistische_berichte/m1601c_202044.pdf, S. 4f.
- 10 Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München (PV) (November 2020): Gemeinde [...]. Landkreis München. Gemeindedaten. Ausführliche Datengrundlagen 2019. Abrufbar unter: <https://www.pv-muenchen.de/leistungen/daten/gemeindedaten>, S. 6.
- 11 Ebd.
- 12 Ebd.
- 13 Statistische Ämter des Bundes und Landes (Hrsg.) (28.05.2014): Zensus 2011 – Gebäude und Wohnungen. Übersicht über Merkmale und Merkmalsausprägungen, Definitionen. Abrufbar unter: https://www.zensus2011.de/SharedDocs/Downloads/DE/Merkmale/Merkmale_GWZ.pdf?__blob=publicationFile&v=13, S. 7.

Publikationen



Building cities for people: The role and responsibility of cities in social-ecological transformations

Januar 2021, 6 Seiten,
ISBN 978-3-96250-780-0
[http://library.fes.de/pdf-files/
managerkreis/17645.pdf](http://library.fes.de/pdf-files/managerkreis/17645.pdf)



Städte für Menschen bauen: Die Rolle und Verantwortung von Städten in der sozial- ökologischen Transformation

Dezember 2020, 6 Seiten,
ISBN: 978-3-96250-781-7
[http://library.fes.de/pdf-files/
managerkreis/17209.pdf](http://library.fes.de/pdf-files/managerkreis/17209.pdf)



Städte für Menschen bauen – Best-Practice- Beispiele aus Deutschland und Europa

Oktober 2020, 6 Seiten,
ISBN: 978-3-96250-662-9
[http://library.fes.de/pdf-files/
managerkreis/16552.pdf](http://library.fes.de/pdf-files/managerkreis/16552.pdf)

Impressum

Herausgeberin: Friedrich-Ebert-Stiftung e.V. | Godesberger Allee 149 | 53175 Bonn | Deutschland
Verantwortlich: Managerkreis der Friedrich-Ebert-Stiftung | Hiroshimastraße 17 | 10785 Berlin |
www.managerkreis.de

Inhaltliche Verantwortung und Redaktion: Marei John-Ohnesorg | Kontakt: managerkreis@fes.de,
030 26 935 7051 | Gestaltung: www.zumweissenroessl.de | Titelmotiv: Jürgen Fäähle – stock.adobe.com |
Abbildungen: Ico Maker, scusi – stock.adobe.com | Druck: FES / Brandt GmbH | 1. Auflage: 1000 Stück

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung e.V. Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet. Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.

ISBN: 978-3-98628-082-6

© 2022

Brücke zwischen Management und Politik

Der Managerkreis der Friedrich-Ebert-Stiftung ist ein Forum für Unternehmer_innen, Führungskräfte und Vertreter_innen aus Wirtschaftsverbänden und Politik, die sich der Sozialen Demokratie verbunden fühlen. Wir beraten seit 1991 in wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Fragen. In acht Regionalkreisen und fünf thematischen Arbeitsgruppen bieten wir unseren Mitgliedern die Möglichkeit, sich einzubringen und Netzwerke zu knüpfen. Wir erarbeiten Impulspapiere, organisieren Hintergrundgespräche mit Entscheidungsträger_innen aus Politik und Wirtschaft und laden zu öffentlichen Veranstaltungen ein. Darüber hinaus gibt es Angebote für Young Leaders und exklusiv für Frauen. Mehr Informationen zum Managerkreis der Friedrich-Ebert-Stiftung finden Sie unter www.managerkreis.de.



**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**



MANAGERKREIS
DER FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG

www.managerkreis.de