

# 2.1

## **KOMMUNEN: STRUKTUREN, AUFGABENBEREICHE UND INSTRUMENTE**

# 2.1.1 ORGANISATIONS- UND ARBEITSWEISE DER KOMMUNEN

## BETRACHTUNG DER KOMMUNEN

In diesem Abschnitt werden die Organisations- und Arbeitsweise der Kommunen, die Rolle der Kommunen im föderalistischen Staatsaufbau Deutschlands sowie die Kommunalverwaltung und Kommunalpolitik anhand der Literatur beleuchtet. Außerdem werden das kommunale Selbstverwaltungsrecht sowie die kommunalen Aufgabenbereiche und Handlungsmöglichkeiten betrachtet. Dabei wird Literatur aus verschiedenen Disziplinen herangezogen, insbesondere die Veröffentlichungen des Rechtswissenschaftlers Werner Thieme (2007)<sup>63</sup>, des Sozial- und Verwaltungswissenschaftlers Jörg Bogumil (2009)<sup>64</sup> mit dem Sozial- und Rechtswissenschaftler Lars Holtkamp (2006)<sup>65</sup>, des Verwaltungsrechtswissenschaftlers Günter Püttner (1983)<sup>66</sup>, des Rechtsanwalts Ortlieb Fliedner (2019)<sup>67</sup>, der Juristen und Rechtswissenschaftler Hans-Günter Henneke und Klaus Ritgen (2021)<sup>68</sup>, der Politikwissenschaftler\*innen Peter-Georg Albrecht (2020)<sup>69</sup> und Alexandra Neumann (2022)<sup>70</sup> sowie ein Aufsatz der Forschenden des Graduiertenkollegs „Mittelstadt als Mitmachstadt“ Marie Graef, Florian Markscheffel und Cordula Kropp (2024).<sup>71</sup>

- 63 Werner Thieme, „Die Gliederung der deutschen Verwaltung“, in *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis: Band 1 Grundlagen und Kommunalverfassung*, hg. von Thomas Mann und Günter Püttner (Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, 2007), 147–68, <https://doi.org/10.1007/978-3-540-68884-6>.
- 64 Jörg Bogumil, „Kommunale Selbstverwaltung unter Reformdruck – Aktuelle Partizipations- und Ökonomisierungstrends in Deutschland“, in *Kommunalreform in Deutschland und Japan: Ökonomisierung und Demokratisierung in vergleichender Perspektive*, hg. von Gesine Foljanty-Jost, 1. Aufl, Stadtforschung aktuell, Bd. 113 (Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften, 2009), 17–30, <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-531-91607-1>.
- 65 Jörg Bogumil und Lars Holtkamp, *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung: eine policyorientierte Einführung; [Lehrbuch]*, hg. von Arthur Benz, Susanne Lütz, und Georg Simonis, 1. Aufl, Grundwissen Politik 42 (Wiesbaden: VS Vert. für Sozialwiss, 2006).
- 66 Günter Püttner, „Das System der kommunalen Aufgaben. Vorbemerkungen“, in *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, hg. von Günter Püttner (Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, 1983), <https://doi.org/10.1007/978-3-662-11969-3>.
- 67 Ortlieb Fliedner, „Grundwissen Kommunalpolitik. 1. Kommunen in Staat und Gesellschaft“ (Bonn, 2019), <https://www.fes.de/index.php?elD=dumpFile&t=f&f=18565&token=8e1078900ccb5cf8e4e87313e-fa03545a408457>.
- 68 Hans-Günter Henneke und Klaus Ritgen, *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung in Deutschland* (Bonn, 2021), [https://www.bpb.de/system/files/dokument\\_pdf/Leseprobe\\_HennekeRitgen\\_Kommunalpolitik\\_und\\_Kommunalverwaltung\\_in\\_Deutschland.pdf](https://www.bpb.de/system/files/dokument_pdf/Leseprobe_HennekeRitgen_Kommunalpolitik_und_Kommunalverwaltung_in_Deutschland.pdf).
- 69 Peter-Georg Albrecht, *Zivilgesellschaftliche Koordination in der kommunalen Selbstverwaltung: eine comparative Untersuchung administrativ-politischer Verfahren und kommunalpolitischer Prozesse* (Wiesbaden: Springer VS, 2020).
- 70 Alexandra Neumann, „Kommunen in Deutschland: Die lokale Ebene zwischen Gestaltung und Verwaltung von Politik“, in *Politische Akteure und Institutionen in Deutschland: Eine forschungsorientierte Einführung in das politische System*, hg. von Lisa H. Anders und Dorothee Riese (Wiesbaden: Springer Fachmedien, 2022), 245–65, [https://doi.org/10.1007/978-3-658-37553-9\\_12](https://doi.org/10.1007/978-3-658-37553-9_12).
- 71 Marie Graef, Florian Markscheffel, und Cordula Kropp, „Die kommunale Verwaltung als Akteur der sozial-ökologischen Transformation“, in *Transformation von Mittelstädten: Über neue Kulturen des Stadtmachens*, hg. von Agnes Förster u. a., 1. Auflage, Urban Studies (Bielefeld: transcript, 2024), 35–53, <https://www.transcript-verlag.de/978-3-8376-7304-3/transformation-von-mittelstaedten/?number=978-3-8394-7304-7>.

# KOMMUNEN IM FÖDERALISTISCHEN STAATSAUFBAU

Nach Definition von Neumann sind Kommunen „Orte, an denen politische Entscheidungen, Verwaltungshandeln, wirtschaftliche Entwicklungen und gesellschaftliche Spannungen für Bürger\*innen direkt erfahrbar sind“.<sup>72</sup> Neumann hebt zudem die kommunale Doppelrolle hervor, die zum einen durch den Aufgabenbereich in der Ausführung der Gesetze des Bundes und der Länder und zum anderen durch den eigenständigen Gestaltungsfreiraum als „Laboratorien politischer Innovation“<sup>73</sup> entsteht. In dem durch das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland definierten föderalistischen Staatsaufbau sind Kommunen ein Teil der Länder (Abb. 1).<sup>74</sup> In den Stadtstaaten Hamburg und Berlin ist dem Land jeweils eine einzige Kommune zugeordnet, wodurch sich die Aufteilung zwischen Land und Kommune aufhebt.<sup>75</sup>

Nach Bogumil bildet sich die Rolle der Länder insbesondere im Aufsichtsrecht und Weisungsrecht gegenüber den Kommunen sowie in der Regelung kommunaler Aufgaben durch die Erstellung der Landes- und Kommunalverfassungen ab.<sup>76</sup> Gemäß Wollmann übernehmen Kommunen einen gewichtigen Anteil der Aufgaben im Auftrag von und als Teil der Länder, insbesondere in der direkten Kommunikation mit den Bewohner\*innen.<sup>77</sup> Nach Püttner sind Kommunen „Glieder des Staates und in dieser Eigenschaft untere Instanzen zur Erfüllung aller öffentlichen Aufgaben mit räumlicher Begrenzung“<sup>78</sup>, wobei die Definition der öffentlichen Aufgaben und ihre Abgrenzung zu nicht öffentlichen Aufgaben politisch beschlossen wird.<sup>79</sup>

Die kommunale Rolle ist nach Graef et al. insbesondere dann von Bedeutung, wenn Gesetzesänderungen Interpretationsfreiräume zulassen und Kommunen eine eigene Bewertung der Risiken bei der konkreten Ausführung von Gesetzen vornehmen.<sup>80</sup> Thieme hebt die besondere Stellung der Kommunen durch die Selbstverwaltung hervor und bezeichnet sie als eine eigenständige Säule des Staatsaufbaus neben dem Bund und den Ländern.<sup>81</sup> Demnach sind Kommunen als eigene Verwaltungseinheiten zu verstehen.<sup>82</sup>

72 Neumann, „Kommunen in Deutschland“, 245.

73 Neumann, 245.

74 Bogumil, „Kommunale Selbstverwaltung unter Reformdruck – Aktuelle Partizipations- und Ökonomisierungstrends in Deutschland“, 17; Thieme, „Die Gliederung der deutschen Verwaltung“, 149.

75 Fliedner, „Grundwissen Kommunalpolitik. 1. Kommunen in Staat und Gesellschaft“, 7.

76 Bogumil, „Kommunale Selbstverwaltung unter Reformdruck – Aktuelle Partizipations- und Ökonomisierungstrends in Deutschland“, 17–18.

77 Hellmut Wollmann, „Die traditionelle deutsche kommunale Selbstverwaltung – ein ‚Auslaufmodell‘?“, hg. von Deutsches Institut für Urbanistik, *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, Nr. 41. Jg.-2022/1 (2002): 25, <https://dif.u.de/publikationen/2002/kommunaler-aufgabenwandel>.

78 Püttner, „Das System der kommunalen Aufgaben. Vorbemerkungen“, 3.

79 Püttner, 3.

80 Graef, Markscheffel, und Kropp, „Die kommunale Verwaltung als Akteur der sozial-ökologischen Transformation“, 40.

81 Thieme, „Die Gliederung der deutschen Verwaltung“, 161.

82 Thieme, 161.

<b>EINTEILUNG DER VERWALTUNG</b>	<b>ALLGEMEINE STRUKTUR</b>		<b>BEISPIELHAFTE AUFGABEN- BEREICHE</b>
OBERSTE BEHÖRDEN, OBERE BEHÖRDEN, MITTELBEHÖRDEN	<b>BUND</b>		Mit Bezug zu Wohnprojekten
OBERE BEHÖRDEN, MITTELBEHÖRDEN	<b>LÄNDER</b> z. T. mit Bezirksregierungen		Förderprogramme Liegenschaften, ...
MITTELBEHÖRDEN UNTERBEHÖRDEN  Kreispolitik: Landrat, Kreistag, Kreisausschuss  Kreisverwaltung: Ämter	<b>KREISE</b>	<b>STADT- STAATEN</b>  Berlin Bremen Hamburg	Liegenschaften, Stadtplanung Wohnen und Soziales Bauleitplanung Bauaufsicht ...
UNTERBEHÖRDEN  Kommunalpolitik: Stadtrat, Magistrat oder Verwaltungsausschuss, Oberbürgermeister*in  Kommunalverwaltung: Ämter, ggf. Bezirkspolitik- und verwaltung	<b>GEMEINDEN</b>		<b>KREISFREIE STÄDTE</b>

Abb. 1: Kommune als Teil des föderalistischen Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland und als Verwaltungseinheit (eigene Darstellung auf Grundlage von Literatur<sup>83</sup>)

83 Bogumil, „Kommunale Selbstverwaltung unter Reformdruck – Aktuelle Partizipations- und Ökonomisierungstrends in Deutschland“, 17–18; Thieme, „Die Gliederung der deutschen Verwaltung“, 148–55.

# KOMMUNALPOLITIK UND KOMMUNALVERWALTUNG

Die Begriffe Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung sind weit verbreitet und werden auch in dieser Forschungsarbeit verwendet. Nach Bogumil und Holtkamp besteht in den Kommunen keine Gewaltenteilung im engeren Sinne, denn weder Kommunalpolitik noch Kommunalverwaltung verfügen über Gesetzgebungszuständigkeit; sie gelten damit als Verwaltungsorgane als Teil der Exekutive.<sup>84</sup> Gleichzeitig nennen Bogumil und Holtkamp einige für Parlamente typische Merkmale der Kommunalpolitik, beispielsweise das Budgetrecht, die Kontrollfunktion sowie die Verabschiedung von Leitungsentscheidungen.<sup>85</sup> Die hauptamtlichen und direkt gewählten Bürgermeister\*innen sind demnach für die Leitung und Organisation der Kommunalverwaltung verantwortlich und können als ‚Wahlbeamte‘ bezeichnet werden.<sup>86</sup>

Nach Bogumil und Holtkamp verfügen die Kommunen über eine eigene Organisationshoheit und können somit ihre Verwaltungsstruktur und ihre Geschäftsordnung selbst bestimmen, wobei sie in der Regel „hochgradig arbeitsteilig organisiert und stark hierarchisiert“<sup>87</sup> sind. Albrecht nennt die typischen Aufgabenbereiche, wobei die Verwaltungsstruktur und die Bezeichnung der Verwaltungseinheiten von Kommune zu Kommune unterschiedlich sind. Demnach sind die Aufgabenbereiche Finanzen, Ordnungsangelegenheiten, Kultur, Bildung, Sport, Soziales, Bau und Wirtschaft in der Regel in Dezernate gegliedert.<sup>88</sup> In den Dezernaten erfolgt die Aufgabenteilung zwischen Fachbereichen und/oder Ämtern, die wiederum in Abteilungen, Sachgebiete oder Stellen unterteilt werden.<sup>89</sup> Thieme (2007) stellte zudem die zunehmende Anwendung von Unternehmensformen für die Ausführung bestimmter kommunaler Aufgaben fest.<sup>90</sup> Beispielsweise kommen Wirtschaftsunternehmen in kommunalem Eigentum und privatwirtschaftliche Unternehmen wie GmbHs oder AGs mit Unternehmensanteilen in kommunalem Besitz zum Einsatz.<sup>91</sup> Nach Thieme gewinnen insbesondere gemischtwirtschaftliche Unternehmensformen wegen des hohen Maßes an Flexibilität und vor dem Hintergrund der finanziellen Engpässe kommunaler Haushalte an Bedeutung.<sup>92</sup>

In Bezug auf die Handlungen der Kommunalpolitik und der Kommunalverwaltung wird in der Literatur ein wechselseitiges Aufeinandereinfließen beleuchtet. So nennt Stadtplaner Leonhard Schenk einerseits die Bedeutung kommunalpolitischer Beschlüsse für strategische Zielsetzungen und Konzepte sowie bestimmte Maßnahmen und den Haushalt.<sup>93</sup> Andererseits hebt

84 Bogumil und Holtkamp, *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung*, 66–67.

85 Bogumil und Holtkamp, 67.

86 Bogumil und Holtkamp, 68.

87 Bogumil und Holtkamp, 68–69.

88 Albrecht, *Zivilgesellschaftliche Koordination in der kommunalen Selbstverwaltung*, 10–11.

89 Albrecht, 12.

90 Thieme, „Die Gliederung der deutschen Verwaltung“, 157.

91 Thieme, 157–58.

92 Thieme, 157–58.

93 Leonhard Schenk, „Stadtbaustein Baugemeinschaft: Rück- und Ausblick“, in *Baugemeinschaften in neuen Stadtquartieren. Bau- und Wohnmodelle für Stuttgart. Tagung und Expertenhearing im Rathaus Stuttgart, 13./14. September 2013 Dokumentation der Veranstaltung*, hg. von Bundesverband Baugemeinschaften e.V., Landeshauptstadt Stuttgart, Amt für, und Stadtplanung und Stadterneuerung (Stuttgart, 2014), 29, [https://www.stadt.ag.htwg-konstanz.de/lehre/archiv/docs/130913\\_Stuttgart-Baugemeinschaften-in-neuen-Stadtquartieren.pdf](https://www.stadt.ag.htwg-konstanz.de/lehre/archiv/docs/130913_Stuttgart-Baugemeinschaften-in-neuen-Stadtquartieren.pdf).

Schenk die Bedeutung der Kommunalverwaltung beim Identifizieren von Problemlagen und dem Erarbeiten von Lösungsansätzen hervor.<sup>94</sup> Bogumil und Holtkamp schreiben der Kommunalverwaltung insofern eine gestaltende Rolle zu, dass sie „nicht nur die Implementationsphase, sondern auch die Agendagestaltung dominiert“<sup>95</sup>. Auch Graef et al. betonen einerseits die Entscheidungshoheit der Kommunalpolitik in der Ausgestaltung der kommunalen Aufgaben und heben andererseits die fachliche Arbeit der Kommunalverwaltung hervor.<sup>96</sup> Demnach werden kommunalpolitische Entscheidungen sowohl von der Öffentlichkeit als auch von den fachlichen Impulsen der Kommunalverwaltung beeinflusst:<sup>97</sup>

Eine Zuwiderhandlung der Verwaltungsmitarbeitenden gegenüber politischen Beschlüssen wäre eine intolerable Kompetenzüberschreitung. Der fachliche Hintergrund der Kommunalpolitiker:innen im Stadtrat, die das Amt in ihrer Freizeit ausüben, ist jedoch unterschiedlich ausgeprägt, weshalb die Verwaltungsmitarbeitenden ihre beratende Funktion als wichtig und einflussreich einschätzen.<sup>98</sup>

Des Weiteren beschreiben Bogumil und Holtkamp den Einfluss der Mehrheitsfraktionen auf die Ratsvorlagen durch ihr direktes Mitwirken oder indirekt dadurch, dass die Kommunalverwaltung die bekannten programmatischen Aussagen der Fraktionen bereits in den Vorlagen berücksichtigt.<sup>99</sup> Bogumil und Holtkamp nennen zudem eine mögliche Schwächung der Rolle der Kommunalverwaltung bei einer aktiven Beteiligung der Öffentlichkeit und der Verbände an kommunalpolitischen Stellungnahmen und Entscheidungen.<sup>100</sup> Nach Bogumil und Holtkamp tendiert insbesondere die kommunalpolitische Opposition bei umstrittenen Themen und Projekten aus wahlstrategischen Gründen dazu, „relativ unabhängig von der Parteiprogrammatik sehr schnell die Positionen von gut organisierten Minderheiten [zu] übernehmen“<sup>101</sup>.

## DAS KOMMUNALE SELBSTVERWALTUNGSRECHT

Das Selbstverwaltungsrecht steht den Kommunen per Grundgesetz (Art. 28 Abs. 2 GG) zu. Demnach haben Kommunen das Recht, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“<sup>102</sup>. Eine konkretere Definition des kommunalen Selbstverwaltungsrechts wird in den Landesverfassungen unterschiedlich gestaltet und kann beispielsweise mit oder ohne Regelung der finanziellen Beteiligung der Länder im Zuge der Übertragung von Aufgaben an die Kommunen formuliert werden, wie es Fliedner am Beispiel von thüringischen und nordrhein-westfälischen Landesverfassungen aufzeigt.<sup>103</sup> Nach Fliedner verfügen Kommunen über eine Reihe an Hoheiten im Rahmen

94 Schenk, 29.

95 Bogumil und Holtkamp, *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung*, 221.

96 Graef, Markscheffel, und Kropp, „Die kommunale Verwaltung als Akteur der sozial-ökologischen Transformation“, 41.

97 Graef, Markscheffel, und Kropp, 42.

98 Graef, Markscheffel, und Kropp, 41.

99 Bogumil und Holtkamp, *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung*, 221.

100 Bogumil und Holtkamp, 221.

101 Bogumil und Holtkamp, 221–22.

102 Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG.

103 Fliedner, „Grundwissen Kommunalpolitik. 1. Kommunen in Staat und Gesellschaft“, 8.

geltender Gesetze: So bestimmen Kommunen eigenständig die personelle und organisatorische Gestaltung ihrer Tätigkeiten und sind unter anderem für die Erstellung von Stadtentwicklungskonzepten, Bauleitplänen und Satzungen verantwortlich.<sup>104</sup> Als Grenzen der Gestaltungsfreiheit der Kommunen nennen Henneke und Ritgen den gesetzlichen Rahmen, der durch Bund und Länder sowie durch die Europäische Union bestimmt wird.<sup>105</sup> Thieme (2007) hebt in diesem Zusammenhang den Begriff des Ermessens im Sinne der Entscheidungsspielräume im Rahmen der Gesetze hervor.<sup>106</sup> Henneke und Ritgen verstehen unter dem Selbstverwaltungsrecht nicht nur eine Eigenschaft der Kommunalverwaltung, sondern auch eine aktive Beteiligung der Bürger\*innen, beispielsweise durch die Kommunalwahl oder direktdemokratische Instrumente.<sup>107</sup>

## KOMMUNALE AUFGABENBEREICHE UND HANDLUNGSMÖGLICHKEITEN

In den Aufgaben der Kommunen hebt Bogumil zwei Bereiche hervor: die Auftragsangelegenheiten und die Selbstverwaltungsangelegenheiten.<sup>108</sup> Demnach sind bei den Auftragsangelegenheiten die Aufgaben und Ziele durch Bund und Länder bestimmt und lassen keinen Spielraum für Kommunen zu, beispielsweise im Bereich des Bauaufsichts- und Ordnungsrechts.<sup>109</sup> Im Bereich der Selbstverwaltungsangelegenheiten unterscheidet Bogumil zwischen den Pflichtaufgaben (beispielsweise Bauleitplanung, Wohnungsbauförderung und Pflege der Infrastruktur) und den freiwilligen Aufgaben (wie der Betrieb von kulturellen Einrichtungen und Begegnungszentren sowie die Förderung der lokalen Initiativen und der Wirtschaft).<sup>110</sup>

Nach Bogumil und Holtkamp haben Kommunen bei der Selbstverwaltung im Bereich der freiwilligen Aufgaben die größten Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume.<sup>111</sup> Die Handlungsmöglichkeiten der Kommunalverwaltung werden in der Literatur insbesondere in Bezug auf die finanzielle und personelle Ausstattung sowie die Kommunalpolitik beleuchtet. Nach Gerhards et al. werden Handlungsmöglichkeiten durch mehrere Faktoren – beispielsweise durch die Aufgabenteilung, die haushalterischen Auflagen und die personellen Kapazitäten – beeinflusst.<sup>112</sup> Nach Henneke und Ritgen entscheidet die finanzielle Ausstattung der Kommunen, die teilweise durch Bund und Länder bestimmt wird, maßgeblich über die kommunalen Handlungsmöglichkeiten.<sup>113</sup> Nach Fliedner beeinträchtigt die knappe

104 Fliedner, 9.

105 Henneke und Ritgen, *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung in Deutschland*, 28.

106 Thieme, „Die Gliederung der deutschen Verwaltung“, 149.

107 Henneke und Ritgen, *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung in Deutschland*, 29.

108 Bogumil, „Kommunale Selbstverwaltung unter Reformdruck – Aktuelle Partizipations- und Ökonomisierungstrends in Deutschland“, 19.

109 Bogumil, 19–20.

110 Bogumil, 20.

111 Bogumil und Holtkamp, *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung*, 52.

112 Pia Gerhards, Eva Langenbahn, und Alexandra Schlauch, „Entstehung von Wohnprojekten“, in *Neue Wohnformen – gemeinschaftlich und genossenschaftlich: Erfolgsfaktoren im Entstehungsprozess gemeinschaftlichen Wohnens*, hg. von Annette Spellerberg (Wiesbaden: Springer VS, 2018), 67, <https://doi.org/10.1007/978-3-658-19608-0>.

113 Henneke und Ritgen, *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung in Deutschland*, 28.

Haushaltsplanung die kommunalen Handlungsmöglichkeiten insbesondere im Bereich der freiwilligen Selbstverwaltung, da die Aufsichtsbehörde des Landes die Einsparmöglichkeiten nicht in den Auftrags- oder Pflichtaufgaben, sondern vor allem in den freiwilligen Aufgaben sucht.<sup>114</sup>

Des Weiteren beobachten Graef et al. am Beispiel mehrerer Mittelstädte, dass die Zusammenstellung der Abteilungen in Kommunalverwaltungen aufgrund der starken Hierarchisierung der Arbeitsstrukturen und der Unterbesetzung der Stellen die Bearbeitung komplexer Problemstellungen einschränken.<sup>115</sup> Demnach trägt die für Kommunalverwaltungen typische Hierarchisierung und Regulierung der Arbeitsstruktur zur „Vergleichbarkeit und Legitimität der Entscheidungen“ bei, wirkt sich jedoch einschränkend auf die Handlungsfähigkeit aus.<sup>116</sup> Graef et al. stellen die strukturellen Einschränkungen insbesondere im Bereich der Veränderungen und Neuerungen fest, da bei Veränderungen „die Legitimität und Autorität selbstverständlicher Traditionen“ fehlen.<sup>117</sup>

## **ZUSAMMENFASSUNG: KOMMUNEN AN DER SCHNITTSTELLE ZWISCHEN VERWALTUNG UND GESTALTUNG**

Zusammenfassend lassen sich Kommunen einerseits als hierarchisierte und arbeitsteilig organisierte Verwaltungsstrukturen und andererseits als gestaltende und politisch geprägte Organe der lokalen Demokratie beschreiben. Der ‚Spagat‘ zwischen der verwaltenden und der gestaltenden Funktion ist in mehreren Aspekten der Organisationsstruktur und der Aufgabenbereiche zu erkennen. So sind Kommunen den Ländern untergeordnet und haben gleichzeitig das Recht auf Selbstverwaltung. Sie sind in der Regel klar und hierarchisch strukturiert, können jedoch ihre Arbeitsstruktur selbst bestimmen und anpassen. Sie haben definierte Aufgabenbereiche, können aber über die Ausführung nach eigenem Ermessen bestimmen. Sie erlassen keine Gesetze, haben jedoch Gestaltungsmöglichkeiten bei deren Umsetzung sowie im Rahmen kommunalpolitischer Beschlüsse und Strategien. Die für Kommunen typischen Hierarchien, die klare Aufgabenteilung und die ausführlichen Regularien dienen einerseits der Absicherung der Neutralität und der Rechtmäßigkeit und stehen andererseits den Veränderungs- und Transformationsprozessen im Wege. Jedoch sind Organisationsstrukturen und Arbeitsweisen von Kommune zu Kommune unterschiedlich, denn unter Einfluss der verschiedenen Landesverfassungen und im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung können sich lokale Besonderheiten entwickeln und etablieren.

114 Fliedner, „Grundwissen Kommunalpolitik. 1. Kommunen in Staat und Gesellschaft“, 16.

115 Graef, Markscheffel, und Kropp, „Die kommunale Verwaltung als Akteur der sozial-ökologischen Transformation“, 40–41.

116 Graef, Markscheffel, und Kropp, 43.

117 Graef, Markscheffel, und Kropp, 43–45.

# 2.1.2 ENTWICKLUNGEN UND HERAUSFORDERUNGEN DER KOMMUNALEN WOHNUNGSPOLITIK

## BETRACHTUNG DER ENTWICKLUNGEN UND HERAUSFORDERUNGEN DER KOMMUNALEN WOHNUNGSPOLITIK SEIT DEN 1980ER-JAHREN

In diesem Abschnitt wird die kommunale Wohnungspolitik in ihrer Entwicklung seit den 1980er-Jahren insbesondere im Kontext der Privatisierung der Immobilienbestände sowie einer zunehmenden Deregulierung und Dezentralisierung der Wohnraumversorgung anhand der Literatur skizziert. Dabei werden insbesondere Veröffentlichungen des Politikwissenschaftlers Michael Krummacher (2011)<sup>118</sup>, der Geografin und Stadtforscherin Susanne Heeg (2017)<sup>119</sup> sowie der Stadtplaner\*innen Barbara Schönig et al. (2011)<sup>120</sup> und Hanno Ehrbeck (2006)<sup>121</sup> sowie des Politikwissenschaftlers Björn Egner und des Soziologen Dieter Rink (2020)<sup>122</sup> herangezogen.

118 Michael Krummacher, „Kommunale Wohnungspolitik“, in *Handbuch Kommunale Sozialpolitik*, hg. von Heinz-Jürgen Dahme und Norbert Wohlfahrt (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2011), 201–14, [https://doi.org/10.1007/978-3-531-92874-6\\_15](https://doi.org/10.1007/978-3-531-92874-6_15).

119 Heeg, „Finanzialisierung und Responsibilisierung – Zur Vermarktlichung der Stadtentwicklung“.

120 Schönig u. a., „Paradigmenwechsel in der kommunalen Wohnungspolitik?“

121 Hanno Ehrbeck, *Der Beitrag kommunaler Stadtplanung zur Steuerung der Bodennutzung*, PT\_Materialien 13 (Aachen: PT Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung [RWTH Aachen], 2006), [https://digital.zlb.de/viewer/api/v1/records/33661451/files/images/pt\\_materialien\\_13.pdf/full.pdf](https://digital.zlb.de/viewer/api/v1/records/33661451/files/images/pt_materialien_13.pdf/full.pdf).

122 Björn Egner und Dieter Rink, „Lokale Wohnungspolitiken im Vergleich“, in *Lokale Wohnungspolitik: Beispiele aus deutschen Städten*, hg. von Dieter Rink und Björn Egner (Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2020), 309–28, <https://doi.org/10.5771/9783748908289>.

# KOMMUNALE WOHNUNGSPOLITIK IM SPAGAT ZWISCHEN DEREGULIERUNG, DEZENTRALISIERUNG UND DER GEMEINWOHLORIENTIERUNG

Das Wohl der Allgemeinheit ist als Zielrichtung der kommunalen Stadtplanung in Art. 1 Abs. 5 des Baugesetzbuchs verankert.<sup>123</sup> Nach der Definition von Ehrbeck ist kommunale Stadtplanung „ausgehend von der historischen Entwicklung als baulich-räumliche Steuerung der Bodennutzung im Interesse des Allgemeinwohls“<sup>124</sup> zu verstehen. Gleichzeitig beobachtet Ehrbeck den „Rückzug der Städte aus der gemeinwohlorientierten Steuerung“ und führt diese Entwicklung unter anderem auf die Privatisierung öffentlicher Aufgaben sowie die zunehmende Einflussnahme privater Marktakteur\*innen auf die kommunale Stadtplanung zurück.<sup>125</sup>

Die Politik- und Verwaltungswissenschaftler Bogumil und Holtkamp stellen ebenfalls Veränderungen im Bereich der Daseinsvorsorge im Rahmen der Ökonomisierungsmaßnahmen und Privatisierungsbestrebungen seit den 1990er-Jahren fest.<sup>126</sup> Nach der Politik- und Verwaltungswissenschaftlerin Kuhlmann wurden diese Entwicklungen durch die Marktoffenheit und die Wettbewerbsfreiheiten der Europäischen Union ausgelöst und getrieben.<sup>127</sup> Nach Ehrbeck entsteht dadurch ein Konfliktfeld zwischen den stadtplanerischen Prinzipien im Sinne des Gemeinwohls und den kommunalen Wirtschaftsinteressen.<sup>128</sup> Demnach widerspricht eine flächenschonende, dichte und qualitativ hochwertige Bebauung im Sinne langfristiger Entwicklung der schnellen Baulandbeschaffung im Sinne der kurzfristigen Haushaltsplanung.<sup>129</sup>

Im Bereich der wohnpolitischen Entwicklungen in Deutschland wird in der Literatur ebenfalls ein Spagat festgestellt. Krummacher beobachtet die „Deregulierungs- und Dezentralisierungspolitiken der staatlichen Sozial- und der Wohnungspolitik“, den Abbau der Kompetenzen des Bundes sowie den Aufbau der Kompetenzen der Länder und Kommunen ohne Bereitstellung ausreichender instrumenteller und finanzieller Mittel seit den 1970er-Jahren und insbesondere seit den 1990er-Jahren.<sup>130</sup> Diese Entwicklung bezeichnen Egner und Rink als einen ‚faulen Kompromiss‘.<sup>131</sup> Demnach führe die durch die Föderalismusreform angestoßene Dezentralisierung der Wohnungspolitik dazu, dass die Kommunen ohne passende Finanzen und Rahmenbedingungen allein gelassen wurden.<sup>132</sup>

123 „Die Bauleitpläne sollen eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringt, und eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung unter Berücksichtigung der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung gewährleisten.“ (Art. 1 Abs. 5 BGB).

124 Ehrbeck, *Der Beitrag kommunaler Stadtplanung zur Steuerung der Bodennutzung*, 25.

125 Ehrbeck, 50.

126 Bogumil und Holtkamp, *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung*, 80.

127 Sabine Kuhlmann, „Ökonomisierung der deutschen Kommunen: ‚Neue Steuerung‘ und Privatisierung“, in *Kommunalreform in Deutschland und Japan: Ökonomisierung und Demokratisierung in vergleichender Perspektive*, hg. von Gesine Foljanty-Jost, 1. Aufl., Stadtforschung aktuell, Bd. 113 (Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften, 2009), 68, <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-531-91607-1>.

128 Ehrbeck, *Der Beitrag kommunaler Stadtplanung zur Steuerung der Bodennutzung*, 220.

129 Ehrbeck, 245.

130 Krummacher, „Kommunale Wohnungspolitik“, 204–5.

131 Egner und Rink, „Lokale Wohnungspolitiken im Vergleich“, 324.

132 Egner und Rink, 324.

Schönig et al. beobachten eine Restrukturierung der Wohnraumversorgung seit den 1980er-Jahren durch die Aufhebung der Wohngemeinnützigkeit, die ‚marktförmigere‘ Gestaltung sozialer Wohnraumförderung sowie die Dezentralisierung der sozialen Wohnraumversorgung vom Bund auf die Länder und die Kommunen.<sup>133</sup> Demnach wurden zum einen die Privatisierung und die gewinnorientierte Restrukturierung der ehemals gemeinnützigen Wohnungswirtschaft durch die Abschaffung steuerlicher Privilegien erzwungen.<sup>134</sup> Zum anderen erfolgte die Umstellung auf die marktorientierte Subjektförderung durch Wohngeld und die Eingrenzung der Zielgruppen der Wohnraumförderung auf besonders benachteiligte Menschen, während die Bedeutung des individuellen Wohneigentums stieg.<sup>135</sup>

Des Weiteren beobachtet Krummacher eine Reihe an Entwicklungen wie die auslaufenden Bindungen im Sozialwohnungsbestand seit den 1980er-Jahren, die Aufhebung der Wohngemeinnützigkeit seit 1990, die Privatisierung von bundes- und landeseigenen sowie kommunalen Wohnungsbeständen seit 2001 sowie die Übertragung der sozialen Wohnraumförderung an die Länder seit 2006.<sup>136</sup>

Nach Schönig et al. ist zudem ein Spagat zwischen Verringerung der Handlungsspielräume und der zunehmenden Bedeutung kommunaler Wohnungspolitik festzustellen.<sup>137</sup> Zum einen führte die Privatisierung der ehemals gemeinnützigen Wohnungswirtschaft zum Verlust kommunaler Wohnungsbestände und Handlungsräume,<sup>138</sup> zum anderen führte die Umlegung der Aufgaben der Wohnraumversorgung vom Bund auf die Länder und Kommunen zu einer Vervielfachung von Förderprogrammen und sowie zu einer gestiegenen Bedeutung lokaler Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik.<sup>139</sup> Schönig et al. sprechen in diesem Kontext von einer Kommunalisierung der Wohnungspolitik.<sup>140</sup>

133 Schönig u. a., „Paradigmenwechsel in der kommunalen Wohnungspolitik?“, 30–31.

134 Schönig u. a., 30.

135 Schönig u. a., 30–31.

136 Krummacher, „Kommunale Wohnungspolitik“, 205.

137 Schönig u. a., „Paradigmenwechsel in der kommunalen Wohnungspolitik?“, 30–31.

138 Schönig u. a., 30–31.

139 Schönig u. a., 31.

140 Schönig u. a., 34.

## **ZUSAMMENFASSUNG: ZUNEHMENDE BEDEUTUNG UND SCHRUMPFENDE HANDLUNGSSPIELRÄUME DER KOMMUNALEN WOHNUNGSPOLITIK**

Zusammenfassend kann das Spannungsfeld zwischen Deregulierung, Dezentralisierung und Gemeinwohlorientierung als eine zentrale Herausforderung der kommunalen Wohnungspolitik seit den 1990er-Jahren benannt werden. Zum einen gewann die Rolle der kommunalen Wohnungspolitik in Folge der Verlagerung der Aufgaben im Bereich der Wohnraumversorgung vom Bund auf die Länder und Kommunen an Bedeutung. Zum anderen verlor die kommunale Wohnungspolitik durch die Privatisierung der Wohnungsbestände und die Deregulierung der Wohnungsmärkte an Handlungsspielräumen und Wirkungsbereichen. Auch der Spagat zwischen gemeinwohlorientierten Werten der kommunalen Stadtplanung und den wirtschaftlichen Verwertungslogiken der kommunalen Haushaltsführung prägt die kommunale Wohnungspolitik.

# 2.1.3 WOHNUNGSPOLITISCHE INSTRUMENTE DER KOMMUNE

## BETRACHTUNG DER WOHNUNGSPOLITISCHEN INSTRUMENTE

In diesem Abschnitt werden die Bereiche und Typen sowie die Entwicklungen von kommunalen wohnungspolitischen Instrumenten in Deutschland anhand von Literatur betrachtet. Dabei werden insbesondere Veröffentlichungen des Politikwissenschaftlers Michael Krummacher (2011)<sup>141</sup> und der Stadtplanerin Barbara Schönig et al. (2011)<sup>142</sup> sowie des Politikwissenschaftlers Björn Egner und des Soziologen Dieter Rink (2020)<sup>143</sup> herangezogen. Zudem wird der Aufsatz „Kommunale Handlungskonzepte und Ansätze zur Feinsteuerung“ von Arnt von Bodelschwingh und Astrid Gilewski (2016)<sup>144</sup> zitiert. Zur Anwendung einzelner Instrumente werden zudem die Rechtsanwälte Holger Weiß und Bastian Reuße (2019)<sup>145</sup> sowie Dokumentationen des Bundesweiten Austausches Konzeptverfahren aus den Jahren 2021<sup>146</sup> und 2022<sup>147</sup> zitiert. Des Weiteren wird das deutsche Baugesetzbuch (BauGB) herangezogen.

141 Krummacher, „Kommunale Wohnungspolitik“.

142 Schönig u. a., „Paradigmenwechsel in der kommunalen Wohnungspolitik?“

143 Egner und Rink, „Lokale Wohnungspolitiken im Vergleich“.

144 Arnt von Bodelschwingh und Astrid Gilewski, „Kommunale Handlungskonzepte und Ansätze zur Feinsteuerung“, in *Wohnen: Markt in Schieflage - Politik in Not*, hg. von Eberhard von Einem (Wiesbaden: Springer Fachmedien, 2016), 259–75, [https://doi.org/10.1007/978-3-658-11757-3\\_14](https://doi.org/10.1007/978-3-658-11757-3_14).

145 Holger Weiß und Bastian Reuße, „Kommunale Grundstücksvergabe: Recht in der Konzeptvergabe“, in *Quartier – Fachmagazin für urbanen Wohnungsbau*, Ausgabe 4.2019 (FORUM VERLAG HERKERT GMBH, 2019), <https://www.magazin-quartier.de/article/kommunale-grundstuecksvergabe-rechtliche-rahmenbedingungen-der-konzeptvergabe/>; Holger Weiß, „Juristische Fragestellungen rund um das Konzeptverfahren“, in *3. Bundesweiter Austausch Konzeptverfahren zum Liegenschaftsgeschäft mit gemeinschaftlichen Wohnprojekten 24./25. Oktober 2019 in Frankfurt am Main*, hg. von Netzwerk Leipziger Freiheit, Netzwerk Frankfurt für gemeinschaftliches Wohnen e. V., und mitbauzentrale münchen (Berlin: Forum Gemeinschaftliches Wohnen e.V. Bundesvereinigung, 2019), 8–9, <https://www.gemeinschaftliches-wohnen.de/wp-content/uploads/2019/05/FinalDoku-Konzeptverfahren-2018-Hannover.pdf>.

146 mitbauzentrale münchen, Netzwerk Leipziger Freiheit, und Netzwerk Frankfurt für gemeinschaftliches Wohnen e.V., Hrsg., *4. Bundesweiter Austausch Konzeptverfahren. Dokumentation*, 2021, [https://verein.fgw-ev.de/service-und-informationen/informationen-konzeptverfahren/#:~:text=Dokumentation%20.%20Erfahrungsaustausch%20Konzeptverfahren%20%E2%80%93%20online%20\(4%20MB\)](https://verein.fgw-ev.de/service-und-informationen/informationen-konzeptverfahren/#:~:text=Dokumentation%20.%20Erfahrungsaustausch%20Konzeptverfahren%20%E2%80%93%20online%20(4%20MB)).

147 mitbauzentrale münchen, Netzwerk Leipziger Freiheit, und Netzwerk Frankfurt für gemeinschaftliches Wohnen e.V., Hrsg., *5. Bundesweiter Erfahrungsaustausch Konzeptverfahren für gemeinschaftliche Wohnprojekte. Dokumentation*, 2022, [https://www.gemeinschaftliches-wohnen.de/wp-content/uploads/2023/03/5BundesweiterAustauschKonzeptverfahren2022\\_Doku\\_final.pdf](https://www.gemeinschaftliches-wohnen.de/wp-content/uploads/2023/03/5BundesweiterAustauschKonzeptverfahren2022_Doku_final.pdf).

## ANWENDUNGSBEREICHE UND INSTRUMENTE DER KOMMUNALEN WOHNUNGSPOLITIK

In der Literatur werden verschiedene Anwendungsbereiche von Instrumenten der kommunalen Wohnungspolitik beleuchtet. Krummacher unterscheidet hier zwischen kommunalen wohnpolitischen Instrumenten für den Neubau und den Bestand.<sup>148</sup> Im Bereich des Neubaus nennt Krummacher Instrumente wie die soziale Wohnraumförderung, den kommunalen Wohnungsbau, die Bebauungsplanung und Baulanderschließung sowie die Baulandbereitstellung und Bodenvorratspolitik.<sup>149</sup> Im Bereich des Bestandes nennt Krummacher Belegungsbindungen, die Modernisierungsförderung, Infrastrukturverbesserungen und Erhaltungssatzungen sowie Hilfsangebote im Wohnungsnotfall.<sup>150</sup> Egner und Rink gliedern kommunale wohnungspolitische Instrumente in Kategorien in den Bereichen der Planungshoheit, der Bodennutzung, der Kooperationen zwischen Kommunen und gesellschaftlichen Akteur\*innen sowie der Beeinflussung des Mietmarktes.<sup>151</sup>

Im Bereich der strategischen Ausrichtung werden in der Literatur kommunale wohnungspolitische Handlungskonzepte und Regierungsverträge in Verbindung mit Bedarfsprognosen und Wohnungsbauzielen genannt. Krummacher beobachtet die zunehmende Anwendung kommunaler Handlungskonzepte im Kontext der Differenzierung der lokalen Wohnungsmärkte und der Kommunalisierung der Wohnungs- und Städtebaupolitik.<sup>152</sup> Auch von Bodelschwingh und Gilewski betrachten Handlungskonzepte als ein wichtiges Instrument zur Erfassung, strategischen Planung und Kommunikation kommunaler wohnungspolitischer Zielsetzungen.<sup>153</sup> Egner und Rink beobachten ebenfalls eine breite Anwendung wohnungspolitischer Konzepte in Kommunen und betrachten sie als einen elementaren Aspekt der kommunalen Wohnungspolitik.<sup>154</sup> Zudem stellen Egner und Rink eine Bandbreite an Ausrichtungen kommunaler Handlungskonzepte fest, die beispielsweise Ansätze zur Schaffung neuen Wohnraums, Konzeptionen städtebaulicher Visionen oder Strategien einer klimafreundlichen Stadtplanung beinhalten können.<sup>155</sup>

Des Weiteren können im strategischen Bereich die Festlegung wohnungspolitischer Ziele in Regierungsverträgen und Entwicklungsplänen genannt werden. Beispielsweise beschreibt Holm die im Koalitionsvertrag und im Stadtentwicklungsplan Wohnen festgehaltene wohnungspolitische Agenda von Berlin als einen ‚Mix‘ bestehend aus „[...] Liegenschaftspolitik als Daseinsvorsorge, deutlich[en] erhöhten Wohnungsbauzielen und Instrumenten für einen verstärkten Mieter\*innen- und Wohnraumschutz“<sup>156</sup>. Im Bereich

148 Krummacher, „Kommunale Wohnungspolitik“, 207.

149 Krummacher, 207.

150 Krummacher, 207–8.

151 Egner und Rink, „Lokale Wohnungspolitiken im Vergleich“, 316–17.

152 Krummacher, „Kommunale Wohnungspolitik“, 208.

153 von Bodelschwingh und Gilewski, „Kommunale Handlungskonzepte und Ansätze zur Feinsteuerung“, 262–63.

154 Egner und Rink, „Lokale Wohnungspolitiken im Vergleich“, 316.

155 Egner und Rink, 316–17.

156 Andrej Holm, „Berlin: Mehr Licht als Schatten. Wohnungspolitik unter Rot-Rot-Grün“, in Lokale Wohnungspolitik: Beispiele aus deutschen Städten, hg. von Dieter Rink und Björn Egner, 1. Auflage, Lokale Politik, Band 4 (Baden Baden: Nomos, 2020), 51, <https://doi.org/10.5771/9783748908289>.

der strategischen Kooperationen und der Netzwerkarbeit zwischen Kommune und gesellschaftlichen Akteur\*innen sehen Egner und Rink städtebauliche und wohnungspolitische Konzepte sowie „lokale Bündnisse für Wohnen unter Einbeziehung von Interessenverbänden und zivilgesellschaftlichen Organisationen mit dem Ziel, für Stadtentwicklung und Wohnungsversorgung langfristige, planbare und faire Bedingungen zu schaffen“.<sup>157</sup> Auch von Bodelschwingh und Gilewski betrachten Bündnisse für Wohnen als ein Instrument zur Einbindung unterschiedlicher Akteur\*innen.<sup>158</sup>

Im Bereich der kommunalen Planungshoheit nennen Egner und Rink die Anwendung von Instrumenten, beispielsweise von städtebaulichen Verträgen, Milieuschutz- und Erhaltungssatzungen sowie Masterplänen.<sup>159</sup> Die Regelungen zur Gestaltung und Anwendung und der rechtsverbindlichen kommunalen Instrumente sind im Baugesetzbuch (BauGB) festgehalten. In Bezug auf städtebauliche Planung ist das Instrument des Bebauungsplans nach § 9 BauGB hervorzuheben, das nach § 8 Absatz 1 Satz 1 BauGB „die rechtsverbindlichen Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung“ enthält. Nach § 9 Absatz 1 Satz 1 BauGB werden im Bebauungsplan insbesondere „die Art und das Maß der baulichen Nutzung“ definiert, so wie unter anderem die zulässige Anzahl der Wohneinheiten sowie die Flächen für den sozialen Wohnungsbau festgelegt werden. Für die vertragliche Sicherung der Umsetzung städtebaulicher Ziele zwischen der Kommune und den Projektträger\*innen sind städtebauliche Verträge nach § 11 BauGB zu nennen. In städtebaulichen Verträgen können unter anderem Vereinbarungen über die städtebaulichen Ziele, die Nutzungen, die energetischen Standards sowie die Durchführung bestimmter Planungs- und Bauleistungen getroffen werden (§ 11 Absatz 1 Satz 1 BauGB). Wenn die „angestrebten Ziele und Zwecke durch städtebauliche Verträge nicht erreicht werden können“, kann das Instrument der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme angewendet werden (§ 165 Absatz 3 Satz 1 BauGB). Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme wird dann angewendet, wenn „das Wohl der Allgemeinheit die Durchführung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme erfordert“ (§ 165 Absatz 3 Satz 1 BauGB). Im Rahmen einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme wird durch eine Entwicklungssatzung ein städtebaulicher Entwicklungsbereich definiert (§ 165 Absatz 6 Satz 2 BauGB), wobei die Kommune den Flächenerwerb anstrebt und die Eigentümer\*in zur Umsetzung städtebaulicher Ziele verpflichtet (§ 166 Absatz 3 BauGB). In der Regel muss die Kommune im Rahmen einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme einen Bebauungsplan für den betroffenen städtebaulichen Entwicklungsbereich „ohne Verzug“ aufstellen (§ 166 Absatz 3 Satz 1 BauGB).

Im Bereich der Bodennutzung nennen Egner und Rink Instrumente wie Satzungen zur Regelung der sozialen Bodennutzung, kooperative Baulandentwicklung mit Investor\*innen und Grundstücksvergabe in Erbbaurecht.<sup>160</sup> Im Vergleich zur Veräußerung hat die Kommune mit dem Erbbaurecht mehr Steuerungsmöglichkeiten in Form einer langfristigen Kontrollfunktion.

157 Egner und Rink, „Lokale Wohnungspolitiken im Vergleich“, 317.

158 von Bodelschwingh und Gilewski, „Kommunale Handlungskonzepte und Ansätze zur Feinsteuerung“, 265.

159 Egner und Rink, „Lokale Wohnungspolitiken im Vergleich“, 317.

160 Egner und Rink, 317.

Beispielsweise ist die Bindung für Auflagen bei Veräußerung üblicherweise für bis zu 20 Jahre zulässig, während im Erbbaurecht die Bindung über die gesamte Vertragslaufzeit festgelegt werden kann.<sup>161</sup> Darüber hinaus kann die Kommune die „Art der Nutzung, die inhaltliche Ausrichtung der Bewirtschaftung oder die baulichen Aktivitäten“<sup>162</sup> in Erbbaurechtsverträgen festschreiben und dadurch die Umsetzung der stadtpolitischen Ziele dauerhaft vertraglich sichern. Die Kommune als Erbbaurechtsgeberin hat dabei einen großen Spielraum für die Ausgestaltung bestimmter Aspekte, beispielsweise bezüglich der Vertragslaufzeit und im Falle der Befristung der Höhe der Entschädigung, der Höhe und der Anpassung des Erbbauzinses, der Heimfallregelung sowie der festgehaltenen Pflichten und Einschränkungen.<sup>163</sup>

Des Weiteren können nach von Bodelschwingh und Gilewski insbesondere die sogenannten Baulandmodelle zur sozialgerechten Bodennutzung als Instrumente zur Durchsetzung wohnungspolitischer Ziele im Kontext der Baurechtschaffung und damit verbundener Bodenwertsteigerungen in Kombination mit städtebaulichen Verträgen angewendet werden.<sup>164</sup> Dabei ist das Liegenschaftsamt oft dem Finanzdezernat und das Stadtplanungsamt dem Baudezernat zugeordnet.<sup>165</sup> Nach Adrian et al. ist die Zusammenarbeit der Planungs- und Liegenschaftsämter für die aktive Bodenpolitik essenziell und die Zusammenführung dieser Bereiche in einem Dezernat förderlich.<sup>166</sup> Demnach besteht ein grundsätzlicher Unterschied zwischen dem für die Finanz- und Liegenschaftsämter typischen immobilienwirtschaftlichen und haushaltspolitischen Denken und dem stadtplanerischen Grundsatz der langfristig nachhaltigen Entwicklung.<sup>167</sup>

Im Bereich der Beeinflussung des Mietmarktes nennen Egner und Rink die Regelung des Mietspiegels und nichtregulative Instrumente wie das Konzeptvergabeverfahren.<sup>168</sup> Bodelschwingh und Gilewski zeigen auf, dass das Konzeptvergabeverfahren beispielsweise zur Berücksichtigung wohnungspolitischer, städtebaulicher und ökologischer Aspekte angesetzt wird und insbesondere Wohnprojekte und sonstige lokale Wohnungsmarktakteur\*innen adressiert.<sup>169</sup>

Das Konzeptvergabeverfahren ist dabei von der Direktvergabe und dem Investorenwettbewerb abzugrenzen: Mit Direktvergaben kann die Kommune zwar bestimmte konzeptionelle Aspekte vertraglich festhalten, aber keine

161 Weiß und Reuße, „Kommunale Grundstücksvergabe“.

162 Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), *Koop.Stadt. Bundespreis kooperative Stadt: Instrumente und Praxisbeispiele* (Bonn, 2021), 62, [https://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de/NSPWeb/SharedDocs/Publikationen/DE/Publikationen/koop.stadt.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=15](https://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de/NSPWeb/SharedDocs/Publikationen/DE/Publikationen/koop.stadt.pdf?__blob=publicationFile&v=15).

163 Hans-Georg Tillmann und Albert M. Seitz, *Wertermittlung von Erbbaurechten und Erbbaugrundstücken*, Stand: 31. Oktober 2019 (Köln: Reguvis, 2020), 49–99.

164 von Bodelschwingh und Gilewski, „Kommunale Handlungskonzepte und Ansätze zur Feinsteuerung“, 267.

165 Albrecht, *Zivilgesellschaftliche Koordination in der kommunalen Selbstverwaltung*, 10.

166 Luise Adrian u. a., *Aktive Bodenpolitik - Fundament der Stadtentwicklung. Bodenpolitische Strategien und Instrumente im Lichte der kommunalen Praxis*, hg. von Deutsches Institut für Urbanistik (Berlin, 2021), 27, [https://repository.difu.de/jspui/bitstream/difu/579236//SV\\_Bodenpolitik%20%28Bunzel%20u.a.%29.pdf](https://repository.difu.de/jspui/bitstream/difu/579236//SV_Bodenpolitik%20%28Bunzel%20u.a.%29.pdf).

167 Adrian u. a., 27.

168 Egner und Rink, „Lokale Wohnungspolitiken im Vergleich“, 317.

169 von Bodelschwingh und Gilewski, „Kommunale Handlungskonzepte und Ansätze zur Feinsteuerung“, 268–69.

Auswahl zwischen verschiedenen Konzepten treffen.<sup>170</sup> Im sogenannten Investorenwettbewerb kann die Kommune mehrere Einreichungen untereinander abwägen, allerdings in der Regel unter Berücksichtigung eines im Vorfeld festgelegten Konzepts und mit dem Schwerpunkt auf Architektur und Preis.<sup>171</sup> Im Vergleich zum Bieterverfahren, der Direktvergabe und dem Investorenwettbewerb ermöglicht das Konzeptvergabeverfahren die Abwägung zwischen verschiedenen Konzepten und die Vergabe zum Festpreis. Bei Festpreisvergabe und insbesondere bei Unterwertvergabe legt die Kommune meist konzeptionelle Anforderungen fest, um bestimmte städtebauliche Ziele zu erreichen und die Vergünstigungen unter dem gutachterlich ermittelten Verkehrswert rechtlich abzusichern.<sup>172</sup> Jedoch unterliegen kommunale Grundstücksvergaben dem Kommunalrecht und dem Europäischen Beihilferecht, die eine Vergabe unter Marktwert im Grundsatz untersagen.<sup>173</sup> Von der kommunalrechtlichen Vorschrift der Veräußerung zum vollen Marktwert kann die Kommune abweichen, wenn sie bei der Vergünstigung die Erfüllung der kommunalen Aufgaben im Sinne des öffentlichen Interesses nachweisen kann.<sup>174</sup> Eine Unterwertvergabe von kommunalen Grundstücken an Wohnprojekte kann EU-beihilferechtskonform begründet und durchgeführt werden, erfordert jedoch den Einsatz zusätzlicher kommunaler Kapazitäten und in der Regel auch juristischer Beratungsleistungen.<sup>175</sup> Vergleichsweise einfach ist die kommunal- und beihilferechtskonforme Grundstücksvergabe zu einem gutachterlich ermittelten Marktpreis, der zu Beginn des Konzeptvergabeverfahrens festgelegt und im Falle rasch steigender Grundstückskosten vor Vertragsabschluss erneut bewertet wird.<sup>176</sup>

## ENTWICKLUNGEN IN DER ANWENDUNG DER KOMMUNALEN WOHNUNGSPOLITISCHEN INSTRUMENTE

In der kommunalen Praxis am Beispiel von Berlin, Dresden, Hannover, Leipzig und München beobachten Schönig et al. die verstärkte Anwendung kommunaler Instrumente im Sinne der sozialgerechten Wohnungspolitik, beispielsweise durch wohnungspolitische Konzepte, kommunalen Wohnungsbau sowie die sogenannte sozialgerechte Bodennutzung zur anteiligen Schaffung preiswerter Wohnungen bei privat finanzierten Bauvorhaben.<sup>177</sup> Gleichwohl stellen Schönig et al. lediglich Anzeichen sozialer Wohnungspolitik anstelle von Wohnungsmarktpolitiken, aber noch keinen Paradigmenwechsel fest.<sup>178</sup> Schönig et al. fordern folglich einen

170 Robert Temel, *Baukultur für das Quartier: Prozesskultur durch Konzeptvergabe: Endbericht*, hg. von Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) und Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) (Bonn: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI), 2020), 6.

171 Temel, 6.

172 mitbauzentrale münchen, Netzwerk Leipziger Freiheit, und Netzwerk Frankfurt für gemeinschaftliches Wohnen e.V., 4. *Bundesweiter Austausch Konzeptverfahren. Dokumentation*, 21.

173 Weiß, „Juristische Fragestellungen rund um das Konzeptverfahren“, 8.

174 Weiß und Reuße, „Kommunale Grundstücksvergabe“.

175 Natalie Schaller, „Instrumentenkoffer der Stadt Freising“, in 4. *Bundesweiter Austausch Konzeptverfahren. Dokumentation*, hg. von mitbauzentrale münchen, Netzwerk Leipziger Freiheit, und Netzwerk Frankfurt für gemeinschaftliches Wohnen e.V., 2021, 29.

176 Weiß, „Juristische Fragestellungen rund um das Konzeptverfahren“, 8.

177 Schönig u. a., „Paradigmenwechsel in der kommunalen Wohnungspolitik?“, 49–55.

178 Schönig u. a., 55.

„Prioritätenwechsel der Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik von einer Aufwertungsorientierung hin zur sozialen Wohnraumversorgung“,<sup>179</sup> um dauerhaft bezahlbaren Wohnraum zu sichern, Bodenpreissteigerungen zu begrenzen und die öffentlichen Interessen einer sozialgerechten Wohnraumversorgung gegenüber privatwirtschaftlichen Interessen zu verteidigen.<sup>180</sup> Egner und Rink bemerken zwar eine Abkehr von neoliberalen Wohnungspolitiken – vor allem von Privatisierungen – in den Kommunen, interpretieren diese Veränderungen jedoch als Reaktion und nicht als einen allgemeinen Kurswechsel.<sup>181</sup> So beobachten Egner und Rink keine Anwendung neuer kommunaler Instrumente, sondern vielmehr eine Aktivierung der bereits vorhandenen Möglichkeiten.<sup>182</sup> Des Weiteren stellen Egner und Rink anhand der Untersuchung von vierzehn deutschen Kommunen eine ‚leichte Ausdifferenzierung‘ in der Anwendung wohnungspolitischer Instrumente fest, wobei mit der Größe der Kommune die Anzahl der angewendeten Instrumente tendenziell zunimmt.<sup>183</sup> Außerdem geben Egner und Rink im Rahmen einer im Jahr 2020 unter dem Titel „Wohnen: Markt in Schieflage – Politik in Not“ veröffentlichten Untersuchung an, dass der aktuelle Forschungsstand zur kommunalen Wohnungspolitik und der Wirkung kommunaler wohnungspolitischer Instrumente lückenhaft ist und weisen auf einen umfassenden Forschungsbedarf hin.<sup>184</sup>

## **ZUSAMMENFASSUNG: STRATEGISCHE AKTIVIERUNG DER VORHANDENEN KOMMUNALEN WOHNUNGSPOLITISCHEN INSTRUMENTE**

Zusammenfassend kann anhand der Literatur eine Reihe an vorhandenen wohnungspolitischen Instrumenten der deutschen Kommunen festgestellt werden. Die kommunalen wohnungspolitischen Instrumente können in folgende Bereiche gegliedert (s. Abb. 2):

- Strategien, Konzepte und Governance,
- Kommunikation und Netzwerkarbeit,
- Bodenpolitik,
- Planungs- und Vergabeverfahren,
- finanzielle Unterstützung,
- Wohnungsbau, Bestandsregulierung und Bestandserhalt.

Die Bandbreite kommunaler wohnungspolitischer Instrumente legt nahe, dass Kommunen durch deren Anwendung die Entwicklungen des Wohnungsmarkts beeinflussen könnten, um ihre wohnungspolitischen Ziele zu erreichen. Dadurch könnten Kommunen ihr Selbstverwaltungsrecht und insbesondere ihre Planungshoheit aktiv einsetzen. Inwiefern und in welcher Form dies in der Praxis stattfindet und welche Wirkung einzelne Instrumente zeigen, ist bisher jedoch wenig erforscht.

179 Schönig u. a., 37.

180 Schönig u. a., 37.

181 Egner und Rink, „Lokale Wohnungspolitiken im Vergleich“, 318.

182 Egner und Rink, 317.

183 Egner und Rink, 318.

184 Egner und Rink, 325–26.

<b>STRATEGIEN, KONZEPTE UND GOVERNANCE</b>	Regierungsprogramme und Koalitionsverträge (in Stadtstaaten) Entwicklungspläne, Handlungskonzepte und -programme
<b>KOMMUNIKATION UND NETZWERKARBEIT</b>	Lokales Bündnis Wohnen
<b>BODEN-POLITIK</b>	Baulandmodelle und sozialgerechte Bodennutzung Bodenbevorratung Erbbaurecht Kooperative Baulandentwicklung
<b>PLANUNGS- UND VERGABEVERFAHREN</b>	Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme Städtebauliche Verträge Bebauungsplanung und Masterpläne Konzeptvergabeverfahren
<b>FINANZIELLE UNTERSTÜTZUNG</b>	Modernisierungsförderung Soziale Wohnraumförderung
<b>WOHNUNGSBAU, BESTANDSREGULIERUNG UND BESTANDSERHALT</b>	Kommunaler Wohnungsbau Erwerb von Belegungsrechten Infrastrukturverbesserungen Mietpreisbremse, abgesenkte Kappungsgrenze Milieuschutz- und Erhaltungssatzungen Qualifizierter Mietspiegel

Abb. 2: Kommunale wohnungspolitische Instrumente. Prinzipdarstellung (eigene Darstellung auf Grundlage der Literatur<sup>185</sup> und des BauGB)

185 Egner und Rink, 317–19; Krummacher, „Kommunale Wohnungspolitik“, 207–08; von Bodelschwingh und Gilewski, „Kommunale Handlungskonzepte und Ansätze zur Feinsteuerung“, 262–69.

