

16. Der Frankfurter Baulandbeschluss

Ein innovatives Instrument der kommunalen Baulandstrategie

Birgit Kasper

Mit dem *Baulandbeschluss für die Frankfurter Stadtentwicklung* soll erstmals ein einheitlicher und transparenter Rahmen für die Entwicklung aller zukünftigen Wohnbaulandflächen in Frankfurt a.M. gelten.¹ Die Stadtverordnetenversammlung stimmte diesem Beschluss am 07.05.2020 zu. Zu diesem Zeitpunkt bildeten CDU, SPD und Grüne die Regierungskoalition. Das Besondere an dem Beschluss ist, dass nicht mehr nur auf Flächen, die der Stadt gehören, eine Quartiersentwicklung für alle Einkommensschichten sowie innovative Wohnformen direkt gefördert werden sollen. Dies sorgte bundesweit für Aufsehen und weckte bei den Frankfurter gemeinschaftlichen oder gemeinwohlorientierten Wohninitiativen große Hoffnung. Städte wie Frankfurt, die in den vergangenen Jahrzehnten die Privatisierung kommunaler Liegenschaften »erfolgreich« vorangebracht haben und aktuell keine Flächen beispielsweise durch Konversion neu hinzubekommen, suchen dringend nach Liegenschaften für soziale Infrastruktur, bezahlbaren Wohnraum und zukunftsweisende Modellprojekte.

Als kommunaler Grundsatzbeschluss stellt der Baulandbeschluss eine Selbstverpflichtung der eigenen Planungsverwaltung und damit eine Willensbekundung bezüglich der zukünftigen Vorgehensweise bei der Entwicklung von Wohnbauflächen dar. In ihm sind verbindliche Quoten festgesetzt, an die sich auch die gewerbliche Wohnungswirtschaft halten soll: Es ist vorgesehen, dass 30 Prozent der Wohnbauflächen als geförderter

¹ Stadtverordnetenversammlung der Stadt Frankfurt a.M.: Beschlussfassung – Baulandbeschluss für die Frankfurter Stadtentwicklung zur Vorlage M 220 des Magistrats; Stadtplanungsamt Stadt Frankfurt a.M.: Baulandbeschluss für die Frankfurter Stadtentwicklung.

Wohnungsbau umgesetzt werden. Für den geförderten Wohnungsbau erhalten Wohnungsbauunternehmen oder Investoren nach dem hessischen Wohnraumförderungsgesetz² besonders günstige Kredite und Zuschüsse für den Wohnungsneubau, damit diese Wohnungen dann zu vergünstigten Preisen an Haushalte mit bestimmten Einkommensgrenzen vermietet werden.³ Der Frankfurter Baulandbeschluss fordert nun, dass dieser Anteil je zur Hälfte im Förderweg 1 für Haushalte mit geringen Einkommen und im Förderweg 2 für Haushalte mit mittleren Einkommen entwickelt wird. Hinzu kommen nun zusätzlich eine Quote von 15 Prozent der Wohnbauflächen für freifinanzierten Mietwohnungsbau sowie ein Anteil von 10 Prozent für preisreduzierte Eigentumswohnungen, wobei letzteres noch zu konkretisieren ist, unter anderem in Abhängigkeit von der Lage. Ein Anteil von 15 Prozent der Wohnbauflächen soll per Konzeptverfahren für gemeinschaftliche und genossenschaftliche Wohnprojekte vorgesehen werden.⁴ Zuvor gab es in Frankfurt lediglich eine Quote von 30 Prozent für geförderten Wohnungsbau. Die Festsetzung weiterer Quoten soll dazu beitragen, mehr dauerhaft preisstabilen Wohnraum, mehr Mietwohnungen und leistbare Eigentumswohnungen zu schaffen.

Eine wesentliche Neuerung ist zudem, dass diese Festlegungen nicht nur für Liegenschaften im Eigentum der Stadt Frankfurt gelten. Alle Flächen-eigentümer*innen sollen mit der Stadt bereits in einer frühen Phase – noch vor einem dahingehenden Beschluss, für ein neues Wohnbaugebiet den

2 Hessisches Wohnraumförderungsgesetz (HWFG) vom 13. Dezember 2012, GVBl. 2012, 600. Siehe: <https://www.rv.hessenrecht.hessen.de/bshe/document/jlr-WoFGHErahmen>, zuletzt abgerufen am 22.12.2024; Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen (Hg.): Leitlinie des Landes Hessen zur sozialen Mietwohnraumförderung, Dezember 2024.

3 Je nach Wahl des Zuschussanteils endet diese Bindung aber wieder, dabei bestehen Unterschiede je nach Bundesland (zwischen zehn und bis zu 30 Jahren). Rechtlicher Hintergrund ist, dass mit der Förderalismusreform die verfassungsrechtlich geregelte Gesetzgebungskompetenz für diese Thematik vom Bund auf die Länder übergegangen ist, sodass auf Landesebene entweder eigene Gesetze und darin enthaltene Regelungen gelten oder aber – wenn ein Land von der Kompetenz keinen Gebrauch gemacht hat – das Bundesgesetz weiter Anwendung findet. Dazu näher BMWStB: Rechtliche Grundlagen der sozialen Wohnraumförderung.

4 Zur Entstehung von Konzeptverfahren in Frankfurt speziell für selbstorganisiertes, gemeinschaftliches und genossenschaftliches Wohnen: M. Como/S. Schmitt Pacifico: Ein neuer Akteur im Feld. Stadtentwicklung nicht mehr ohne uns.

Bebauungsplan aufzustellen – eine sogenannte Grundzustimmung unterzeichnen. In dieser stimmen sie dem Abschluss eines städtebaulichen Vertrags sowie der Anerkennung der Grundsätze des Baulandbeschlusses zu. Nur dann startet die Stadt das Verfahren, Planungsrecht für das Vorhaben von Grundstückseigentümer*innen zu schaffen.

Im Beschluss ist weiterhin festgelegt, dass eine Vereinbarung dahingehend erfolgen soll, dass bis zu zwei Drittel der planungsbedingten Bodenwertsteigerungen als Leistungen für die Allgemeinheit verwendet werden. Hintergrund ist, dass mit dem Schaffen von Planungsrecht und dem Ausweisen von Bauland durch die Stadt zumeist eine sprunghafte Erhöhung des Verkehrswertes der betreffenden Grundstücke einhergeht. Bisher »schenkte« die Stadt den jeweiligen Eigentümer*innen den Wert dieser erheblichen, leistungslosen Bodenwertsteigerungen. Mit dieser Festlegung soll garantiert werden, dass die Projektentwickler*innen einen Beitrag leisten zur Erschließung von Grundstücken, für gebietsbezogene soziale Infrastruktur (wie Kindergärten, Grundschulen, Jugendhäuser), für Klimaschutz bzw. -anpassung sowie für öffentliche Grünflächen, naturschutzrechtlichen Ausgleich und die Begleichung der Planungskosten. Verlangt werden können Maßnahmen dieser Art im Gegenwert von rund zwei Dritteln der planungsbedingten Bodenwertsteigerung, ein Drittel verbleibt dem Planungsbegünstigten.

Der Beschluss enthält zudem eine einheitliche, verbindliche Festlegung zur Methode der Wertermittlung von planungsbedingten Bodenwertsteigerungen. Auf diese Weise setzt er auch einen Rahmen für die Kostenbeteiligung. Damit der Baulandbeschluss handhabbar bleibt, soll der Magistrat⁵ ab einem Schwellenwert von 30 Wohneinheiten beziehungsweise 3.000 Quadratmetern Bruttogrundfläche oder mehr für Wohnen darauf hinwirken, dass im Rahmen der Bauberatung die städtischen Wohnungsbauförderprogramme von den Investorinnen und Investoren in Anspruch genommen werden. Ergänzend zur Festsetzung der Quoten soll weiter die sozial- und klimagerechte Stadtentwicklung vorangebracht werden, indem private Flächen möglichst frühzeitig vonseiten der Stadt erworben werden. Zukünftig sollen städtische Flächen dann vorrangig für die gesetzlich verankerte Auf-

⁵ Das ist die »Regierung« der Stadt Frankfurt, gegenwärtig zusammengesetzt aus dem Oberbürgermeister, der Bürgermeisterin, Stadtkämmerer und 9 weiteren hauptamtlichen sowie 14 ehrenamtlichen Stadträt*innen. Siehe: <https://frankfurt.de/service-und-rathaus/stadtpolitik/magistrat>, zuletzt abgerufen am 21.12.2024.

gabe der Schaffung sozialer Infrastruktur genutzt werden. Im Beschluss ist schließlich vorgesehen, dass dieser in regelmäßigen Abständen evaluiert und passgenau weiterentwickelt werden soll.

Bisher halten sich die Wirkungen des Beschlusses in Grenzen; die anfängliche Aufregung ist genau wie die einhergehende Hoffnung auf einen Wandel in der Wohnraumversorgung abgeebbt. Dies liegt wohl daran, dass es sich um einen Soll-Beschluss handelt. Vor allem einflussreiche Investor*innen versuchen weiterhin, die festgeschriebenen Quoten hinter verschlossenen Türen zu verhandeln. Die 15-Prozent-Quote für gemeinschaftliches und genossenschaftliches Wohnen wird hier als erstes angegriffen, offiziell mit der Begründung, das Thema sei »neu« und mit vielen Fragezeichen verbunden. Wohl aber auch, weil hier Wohnraum dauerhaft dem Markt entzogen wird und nicht wie der geförderte Wohnungsbau – gemäß dem Prinzip der »sozialen Zwischennutzung« – nach zehn bis 30 Jahren aus der Bindung fällt. Im Herbst 2022 forderte die CDU sogar, den Beschluss auszusetzen und begründete dies mit der aktuellen Zurückhaltung der üblichen Wohnraumproduzent*innen. Der Beschluss habe nichts daran ändern können, dass es an bezahlbarem Wohnraum fehle. Dies wurde von den Regierungsparteien der Stadt (Grüne, SPD, FDP und Volt) zunächst abgewendet.

Diese Debatte verdeutlicht die sich gegenüberstehenden Interessen beim Wohnungsbau und beim Wohnen. Auf der einen Seite vertreten die Wohnraumproduzent*innen die These, in Städten wie Frankfurt könne durch sehr viel Neubau der üblichen Eigentums- und Mietwohnungen für bezahlbares Wohnen gesorgt werden, wofür der Autorin kein konkretes Beispiel bekannt ist, das als Beleg herangezogen werden könnte. Auf der anderen Seite steht der Vorschlag der rechtlich abgesicherten und nicht-renditeorientierten Verankerung von Wohnen, das sich von der herkömmlichen Art und Weise des Bauens und Vermietens unterscheidet. Genossenschaftliche Wohnformen, Wohnprojekte nach dem Prinzip des *Mietshäuser Syndikats* und manche Vereine oder Stiftungen schaffen langfristig bezahlbaren, am Bedarf der Bewohner*innen orientierten und nebenbei oft auch innovativen Wohnraum – was bundesweit mittlerweile mehrere hundert realisierte Wohnprojekte tagtäglich belegen.

Literaturverzeichnis

- Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB): »Rechtliche Grundlagen der sozialen Wohnraumförderung«. Siehe: https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/topthemen/Webs/BMWSB/DE/foerderprogramme-bmwsb/textbaustein_rechtliche-grundlagen.html, zuletzt abgerufen am 12.12.2024.
- Como, Mario/Schmitt Pacífico, Sara: »Ein neuer Akteur im Feld. Stadtentwicklung nicht mehr ohne uns!«, in: COMÚN. Magazin für stadtpolitische Intervention, Ausgabe 7 (2023). Siehe: <https://comun-magazin.org/ein-neuer-akteur-im-feld-stadtentwicklung-nicht-mehr-ohne-uns/>, zuletzt abgerufen am 22.12.2024.
- Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen (Hg.): Leitlinie des Landes Hessen zur sozialen Mietwohnraumförderung, Dezember 2024. Siehe: <https://wirtschaft.hessen.de/sites/wirtschaft.hessen.de/files/2021-07/Richtlinie%20Mietwohnungsbau.pdf>, zuletzt abgerufen am 22.12.2024.
- Stadtplanungsamt Stadt Frankfurt a.M.: Baulandbeschluss für die Frankfurter Stadtentwicklung. Siehe: https://www.stadtplanungsamt-frankfurt.de/baulandbeschluss_f_r_die_frankfurter_stadtentwicklung_19650.html, zuletzt abgerufen am 22.12.2024.
- Stadtverordnetenversammlung der Stadt Frankfurt a.M.: Beschlussfassung – Baulandbeschluss für die Frankfurter Stadtentwicklung zur Vorlage M 220 des Magistrats, 07.05.2020. Siehe: https://www.stvv.frankfurt.de/PARISLINK/DDW?W=DOK_NAME=%27PAR_5590_2020%27, zuletzt abgerufen am 22.12.2024.

