

Dezernat für Stadtentwicklung, Planen und Bauen - Amt für Stadtentwicklung und Statistik -

Qualität und Prozess im Wohnungsbau

Der nachfolgende Vortrag wurde am 03.12.2007 im Kölner Wohnungsbauforum gehalten. Ziel war es, einen Überblick über die verschiedenen Qualitätsparameter im Wohnungsbau zu geben und darzustellen, auf welche Weise Qualitätsaspekte in den Prozess integriert werden können.

1. Qualitätskriterien im Wohnungsbau

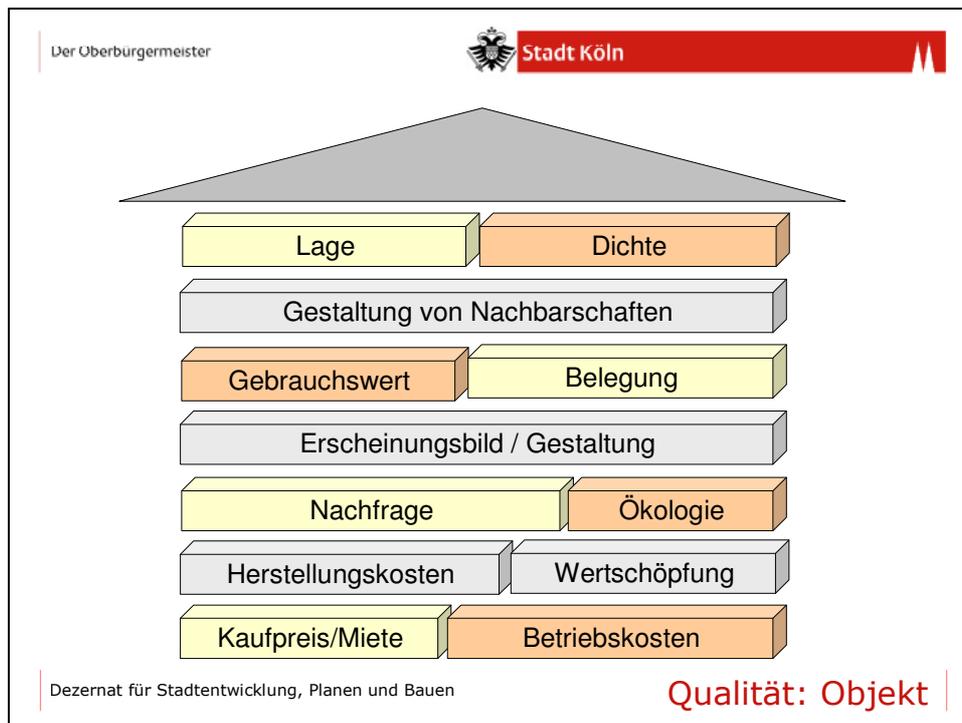
a) Sichtweisen auf Qualität

Über „Qualität im Wohnungsbau“ wird in den unterschiedlichsten Zusammenhängen und auf verschiedenen Ebenen diskutiert. Es gibt eine Vielzahl von Prozessschritten, Betrachtungsgegenständen, unterschiedlichen Standpunkten und Kriterien. Die Bewertung der Qualität und die Gewichtung der einzelnen Kriterien werden nicht zuletzt vom jeweiligen Blickwinkel geprägt.



b) objektbezogene Qualitätskriterien

In Abgrenzung zur „Quantität“ beschreibt die Qualität zunächst die Beschaffenheit bzw. Güte einer Sache. Welche Aspekte sind zu berücksichtigen sind, wenn wir über Gütekriterien im Wohnungsbau sprechen? Dieser Frage soll zunächst **am konkreten Wohnobjekt** nachgegangen werden. Hier wird deutlich: die Bewertung der Qualität ist ein komplexen Vorgang, bei dem sehr **unterschiedliche Kriterien** eine Rolle spielen.



Zum Teil sind die genannten Kriterien nach objektiven Maßstäben messbar (z.B. Betriebskosten, Nachfrage), bei der Einstufung anderer Kriterien handelt es sich dagegen um stark subjektive Handlungen (z.B. Bewertung der Gestaltungsqualität.)

Das Qualitätsmerkmal „**Gestaltung von Nachbarschaften**“ bezieht sich planerisch v.a. auf die Zonierung der Gebäude, Balkone, Terrassen sowie die Gestaltung der privaten und gemeinschaftlich genutzten Freiflächen - aber auch auf die soziale Zusammensetzung und dem Kontakt zum Nachbarn. Sind private Rückzugsmöglichkeiten gegeben? Ist Raum für gewünschte Nachbarschaftskontakte vorhanden (z.B. Spielflächen für Kinder)?

Beim **Gebrauchswert** geht es um die Frage, inwieweit das Objekt mit den Wünschen und Anforderungen der Nutzer übereinstimmt - insbesondere im Hinblick auf Größe, Zuschnitt, Belichtung und Funktionsabläufe in den Wohnungen. In diesem Zusammenhang können flexible veränderbare Grundrisse den Gebrauchswert eines Wohnobjektes nachhaltig steigern.

Das **Erscheinungsbild** wird maßgeblich von den verwendeten Materialien, der Farbgestaltung, den Wohnungs- und Haustypen, Dachformen, Fassaden, Fenster und Türen beeinflusst. Hierzu gehört auch, inwieweit sich das Objekt durch die Einhaltung von Baufluchten, Höhenvorgaben etc. in die Umgebung integriert. In diesem

Zusammenhang ist allerdings zu berücksichtigen, dass „Brüche“ mit den Vorgaben der Umgebung erforderlich sein können, um gestalterische Akzente zu setzen und Raum für kreative und qualitätsvolle Lösungen zu schaffen („Monotonie“ versus „Wildwuchs“).

Der Oberbürgermeister **Stadt Köln**

Lage:

- räumlich: urban, peripher oder in der Übergangszone?
- verkehrliche, soziale und kulturelle Infrastruktur
- ortsnahе Versorgung, Einzelhandel
- Ausstattung und Qualität der Grün- und Freiflächen, Vegetation und Besonnung
- Siedlungsumfeld und Nachbarbebauung
- Immissionen: Beeinträchtigung durch Hochwasser, Lärm- und Luftimmissionen
- soziales Umfeld, „Image“ des Quartiers

Dezernat für Stadtentwicklung, Planen und Bauen**Qualität: Objekt**

Wenn es darum geht die Qualität eines Wohnobjektes zu bewerten, handelt es sich bei der „Lage“ um eines der wichtigsten Kriterien überhaupt. Auch hier gilt, dass eine pauschale Einstufung der Qualität einer Lage nicht möglich ist, sondern dass immer die konkreten Rahmenbedingungen zu berücksichtigen sind. So sind für Wohnungsbaupotenziale im innenstädtischen Bereich andere Lagekriterien als in kleinstädtisch geprägten Randlagen von Bedeutung. Auch die individuellen Bedürfnisse und Lebenslagen der Nutzer spielen eine Rolle. – bei Familien beispielsweise die Nähe zu Kindergärten und Schulen.

c) Qualitätsorientierung an übergeordneten und strategischen Zielen der städtischen Wohnungsbau- und Stadtentwicklungspolitik

Neben den konkreten, auf ein bestimmtes Wohnobjekt bezogenen Gütekriterien hat in der städtischen Wohnungsbaupolitik die **Erfüllung übergeordneter und strategischer Qualitätsziele** eine große Bedeutung. Grundlage hierfür sind u.a. der vom Rat beschlossene Wohnungsgesamtplan, das Wohnungsbauprogramm 2015 sowie weitere Beschlüsse des Rates und seiner Fachausschüsse.

Der Oberbürgermeister  **Stadt Köln**

Angebots- und Versorgungsfunktion:

Schaffung eines attraktiven, nachfragegerechten und ausreichenden Wohnungsangebotes im Hinblick auf Menge, Qualität und Vielfalt
Versorgung einkommensschwacher Haushalte mit preiswertem Wohnraum
Bindung junger Familien und Paare durch Bereitstellung preiswerter Grundstücke (Verminderung des Wegzugs)
Förderung des familien- und kinderfreundlichen Wohnens
seniorengerechtes Wohnen, Mehrgenerationenwohnen
Förderung des behinderten- und rollstuhlfahrgerechtes Wohnens
hochwertiges Wohnen, besondere Wohnformen
urbanes Wohnen z.B. Verbindung von Wohnen und Arbeiten

Dezernat für Stadtentwicklung, Planen und BauenQualität: städtische Wohnungsbaupolitik

Ein zentrales Anliegen der städtischen Wohnungsbaupolitik ist es, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass der Wohnungsmarkt seiner Angebots- und Versorgungsfunktion gerecht werden kann. Als „Oberziel“ wird ein attraktives, nachfragegerechtes und ausreichendes Wohnungsangebot im Hinblick auf Menge, Qualität und Vielfalt angestrebt. Darüber hinaus sollen aber auch spezifische Nachfragesektoren „bedient“ und eine bestimmte Versorgung sichergestellt werden.

Die städtische Wohnungsbaupolitik muss sich darüber hinaus daran messen lassen, inwieweit sie in der Lage ist, stadtentwicklungspolitische Zielvorgaben umzusetzen.

Der Oberbürgermeister  **Stadt Köln**

stadtentwicklungspolitische Ziele:

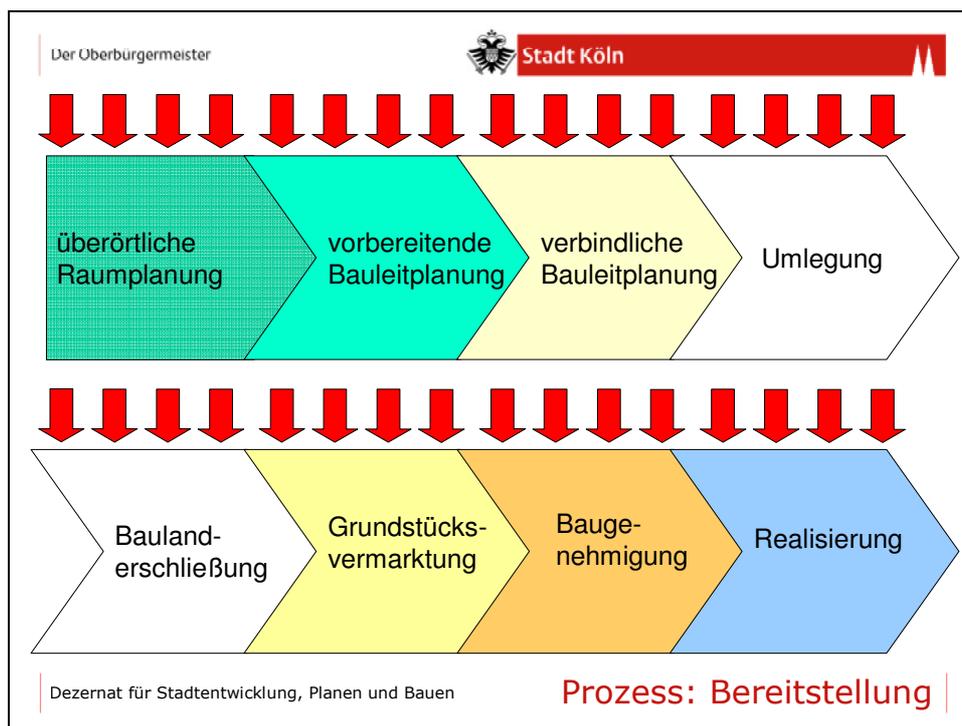
- Vermeidung von problematischen Segregationsprozessen, sozial-räumliche Mischung
- Wohnungsangebot als Standortfaktor**
- sparsamer Flächenverbrauch durch Innenentwicklung vor Außenentwicklung, Schließung von Baulücken und Flächenrecycling
- ressourcensparende und umweltschonende Siedlungsentwicklung**
- wirtschaftliche Auslastung der sozialen, technischen und verkehrlichen Infrastruktur
- Stärkung bestehender Haupt- und Nebenzentren**
- Schaffung eines attraktiven Stadtbildes

Dezernat für Stadtentwicklung, Planen und Bauen **Qualität: städtische Wohnungsbaupolitik**

Neben den hier genannten Gütekriterien spielen weitere Aspekte wie die möglichst zeitnahe Bereitstellung von Wohnungsbauflächen und finanzwirtschaftliche Gesichtspunkte eine wichtige Rolle.

2. Festlegung und Sicherung von Qualitäten im Prozess der Baulandbereitstellung und -realisierung

Auf welche Weise werden die vorgenannten Gütekriterien und Qualitätsziele in den Prozess der Baulandbereitstellung integriert? Der Gesetzgeber hat in diesem Zusammenhang vielfältige Möglichkeiten vorgesehen, die nachfolgend am Beispiel der Bauleitplanung dargestellt werden sollen. Dabei soll zunächst ein grober Überblick über die einzelnen Verfahrensschritte und anschließend eine genauere Betrachtung einzelner Teilprozesse erfolgen.



In allen Phasen des Bereitstellungsprozesses spielen Qualitätsaspekte eine (unterschiedlich ausgeprägte) Rolle:

- **Überörtliche Raumplanung - LEP und Regionalplan (früher: GEP):** Hier werden auf überörtlicher Ebene grundlegende Vorgaben der Flächennutzung festgelegt.
- **Vorbereitende Bauleitplanung – FNP:** Der FNP enthält die Grundentscheidungen der Stadt zur Bodennutzung. Ziel ist es, funktionierenden räumlichen Einheiten, Infrastrukturen, Verkehrsachsen und Grünzüge auszuweisen, die der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung Rechnung tragen. Im FNP werden wichtige Weichen für die Erfüllung der strategischen Ziele gestellt (z.B. Aufteilung von Flächen für Wohnen und Gewerbe, Inanspruchnahme von Freiflächen, Verträglichkeit von Nutzungen).
- **Verbindliche Bauleitplanung - B-Plan und VEP (vorhabenbezogener Bebauungsplan):** Die verbindliche Bauleitplanung ermöglicht es der Stadt, unterschiedliche Qualitätskriterien im Wohnungsbau verbindlich vorzugeben. Dies kann durch

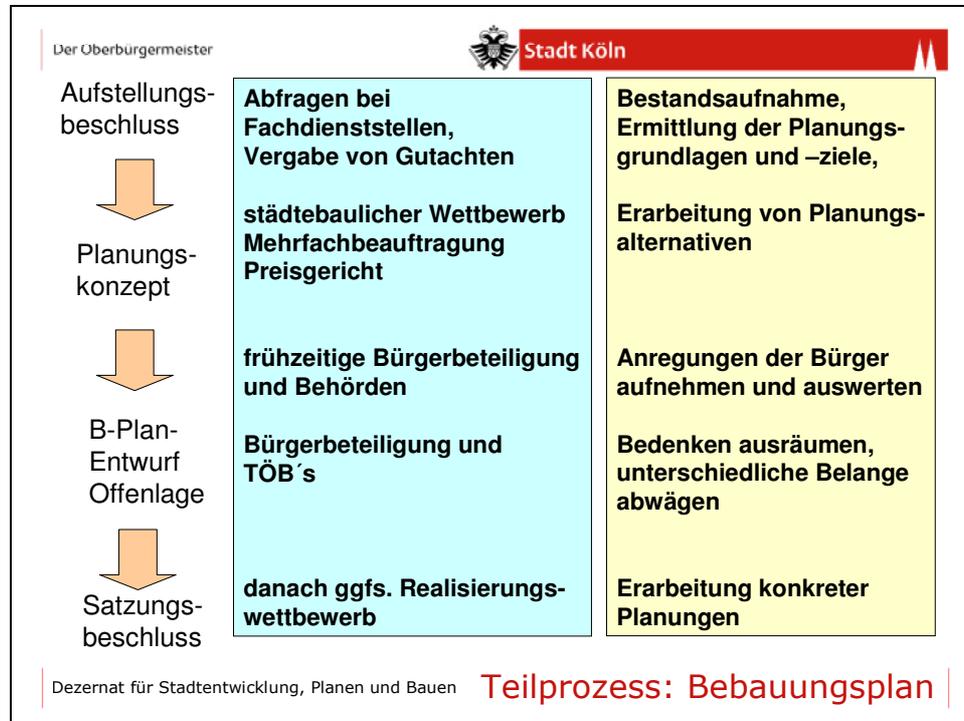
eine Vielzahl von Festsetzungen erfolgen (z.B. Geschossflächenzahl, Grundflächenzahl, Regelung von Gebäudehöhen und Baulinien u.v.m.).

- **Umlegung:** In vielen Fällen ist die Neuordnung der Grundstückszuschnitte Voraussetzung dafür, dass die Festsetzungen des B-Plans und damit die in ihm angelegten Qualitäten realisiert werden können (entfällt bei Baugebieten mit ausschließlich städtischen Grundstücken). Ein entscheidendes Qualitätsmerkmal für Umlegungsverfahren ist die Zeitachse, Rechtstreitigkeiten können zu mehrjährigen Verzögerungen in der Bereitstellung von Bauland führen.
- **Baulanderschließung - Straße, Kanal, Versorgungsleitungen etc.:** Erst wenn die Erschließung tatsächlich gesichert ist, können die für den Wohnungsbau vorgesehenen Flächen bebaut und anschließend genutzt werden. Neben Kostenaspekten spielt der Zeitraum bis zur Realisierung nutzbarer Erschließungsanlagen eine große Rolle.
- **Grundstücksvermarktung:** Bei der Vermarktung städtischer Grundstücke besteht die Möglichkeit, durch den Abschluss vertragliche Regelungen die Erfüllung bestimmter Qualitäten im Wohnungsbau festzulegen (z.B. Auferlegung einer Bauverpflichtung, Vorgaben zum energiesparenden Bauen). Die Rechtsprechung zur europaweiten Ausschreibung von Grundstücksgeschäften ist in diesem Zusammenhang zu beachten (vgl. OLG Düsseldorf, Beschluss vom 13.06.2007).
- **Verfahren von der Entwurfsplanung bis zur Baugenehmigung:** Im Baugenehmigungsverfahren prüft die Baugenehmigungsbehörde, ob die in den verschiedenen Gesetzen und Verordnungen geregelten Qualitätsanforderungen erfüllt werden. Zur gestalterischen Qualität und zum Gebrauchswert der Objekte tragen v.a. die Entwurfsplanungen der Architekten bzw. Bauträger bei.
- **Verfahren von der Ausführungsplanung bis zur Realisierung:** Entscheidend für die Erfüllung von Qualitätskriterien im Wohnungsbau sind die fertig gestellten baulichen Anlagen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Stadt v.a. bei der verbindlichen Bauleitplanung einen großen Einfluss auf die Festlegung von Qualitäten im Wohnungsbau besitzt und die städtischen Gestaltungsmöglichkeiten anschließend abnehmen. Eine Ausnahme stellt die Vermarktung städtischer Grundstücke dar – hier kann die Stadt auf vertraglicher Ebene Regelungen zur Erfüllung von Qualitätsstandards treffen.

Bei der Entwicklung privater Grundstücke sind die Möglichkeiten über die im Bebauungsplan geregelten Festsetzungen oder allgemein verbindliche Qualitätsnormen hinaus Gütekriterien festzuschreiben, dagegen begrenzt. Dies betrifft beispielsweise den vom Rat geforderten Anteil von Wohnungen des öffentlich geförderten Wohnungsbaus. In diesem Zusammenhang wird derzeit die Frage diskutiert, ob die Stadt mit Hilfe von sog. Baulandmodellen weitergehende Bindungen für die Nutzung privater Grundstücke durchsetzen sollte (vgl. Veranstaltung der Stadt Köln am 21.09.2007 mit dem Titel „Sozialgerechte Bodennutzung - Bodenmanagementmodelle“).

Bei der Aufstellung eines Bebauungsplans handelt es sich um einen Teilprozess, der für die Qualitätsbildung überragende Bedeutung hat. Durch das vom Gesetzgeber vorgegebene (und hier idealtypisch dargestellte) Verfahren wird sichergestellt, dass Informationen, Wissen, Kompetenzen, Erfahrungen und Meinungen in den Prozess der Qualitätsbildung eingebracht werden können.

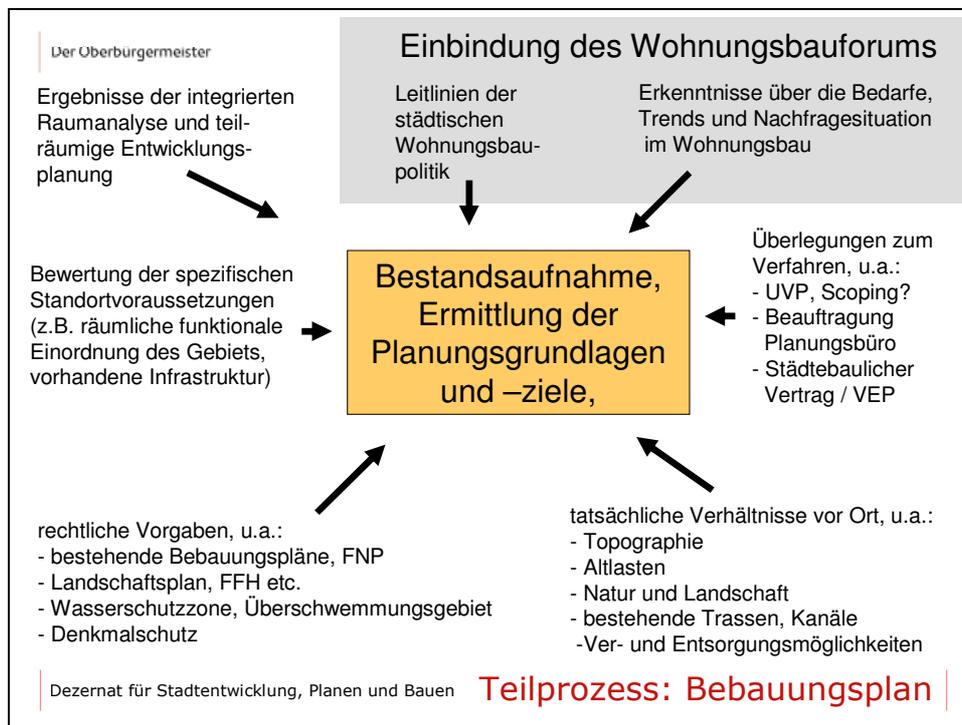


Eine wichtige Aufgabe des Prozesses ist es, die unterschiedlichen Interessen der Beteiligten auszugleichen und die unterschiedlichen Belange in einem transparenten Verfahren abzuwägen. Hierzu gehören auch die Entscheidungen über die in dem jeweiligen Wohngebiet maßgeblichen qualitätsbildenden Merkmale.

Die Festlegung der Planungsgrundlagen und -ziele hat für die Qualitätsbildung eine sehr große Bedeutung (siehe nachfolgende Folie). Durch die Auslobung eines städtebaulichen Wettbewerbs oder durch die Mehrfachbeauftragung können wichtige Qualitätsaspekte in Form von Planungsalternativen erstmals sichtbar gemacht werden. Städtebauliche und architektonische Qualitätskriterien erhalten auf diese Weise „Gestalt“. Die Planungsentwürfe können als „Input“ für die Festsetzungen des Bebauungsplans herangezogen werden. In der konkreten Umsetzung können sich allerdings von den Planungsentwürfen abweichende Ausführungen ergeben, da der Bebauungsplan entsprechend dem Detaillierungsgrad der Festsetzungen lediglich einen Rahmen vorgibt.

Bei der Veräußerung städtischen Grundstücken besteht darüber hinaus die Möglichkeit, im Anschluss an das Bebauungsplanverfahren mit dem Erwerber Eckpunkte zur Qualitätssicherung und die Durchführung eines Realisierungswettbewerbes vertraglich zu regeln.

Die wichtigsten Weichen zur Festlegung von Qualitäten im Wohnungsbau werden im Bebauungsplanverfahren bereits im Rahmen der Grundlagensammlung und der Ermittlung der Planungsziele gestellt.



Letztlich geht es bei diesem Teilprozess darum, auf welche Weise unter Berücksichtigung der konkreten Rahmenbedingungen vor Ort die übergeordneten und strategischen Ziele der städtischen Wohnungsbaupolitik (**Folien 4 und 5**) am besten erreicht werden können. Zum Teil kann in diesem Zusammenhang auf bereits existierende Grundlagen zurückgegriffen werden.

Bei der Diskussion der städtischen Leitlinien der Wohnungsbaupolitik und bei der Einschätzung von Trends und der Nachfragesituation im Wohnungsmarkt möchte die Stadt Köln das Know-How der Akteure der Wohnungswirtschaft nutzen. Hierzu gehört insbesondere die Einschätzung der Bedeutung der unterschiedlichen Qualitätskriterien im Wohnungsbau.

3. Ausblick

Qualität im Wohnungsbau hat vielfältige Aspekte und wird durch unterschiedliche Kriterien bestimmt (**Folien 1 bis 5**). Der Prozess der Bereitstellung von Bauland schafft den Rahmen dafür, dass Qualitätsaspekte die Planung und Realisierung von Wohnobjekten wesentlich beeinflussen können (**Folien 6 bis 8**).

Im Rahmen der Diskussion zur Verbesserung der Qualität im Wohnungsbau ist nun die Frage zu klären, an welcher Stelle und mit welcher Zielsetzung Qualitäten zu verbessern sind. Wo sollte die Stadt Prioritäten setzen, wo wird der größte Handlungsbedarf gesehen? Ob gemeinsame Handlungsschwerpunkte und - darauf aufbauend - Leitlinien identifiziert werden können, soll im Rahmen der nächsten Sitzung des Wohnungsbauforums am 21.04.2008 geklärt werden.