

Fina, Stefan; Henger, Ralph; Siedentop, Stefan

Research Report

Erfolgreiche Wege für mehr Wohnungsbau: Eine Analyse der Mobilisierung von Baulandpotenzialen in NRW

IW-Report, No. 41/2020

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Fina, Stefan; Henger, Ralph; Siedentop, Stefan (2020) : Erfolgreiche Wege für mehr Wohnungsbau: Eine Analyse der Mobilisierung von Baulandpotenzialen in NRW, IW-Report, No. 41/2020, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/223404>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

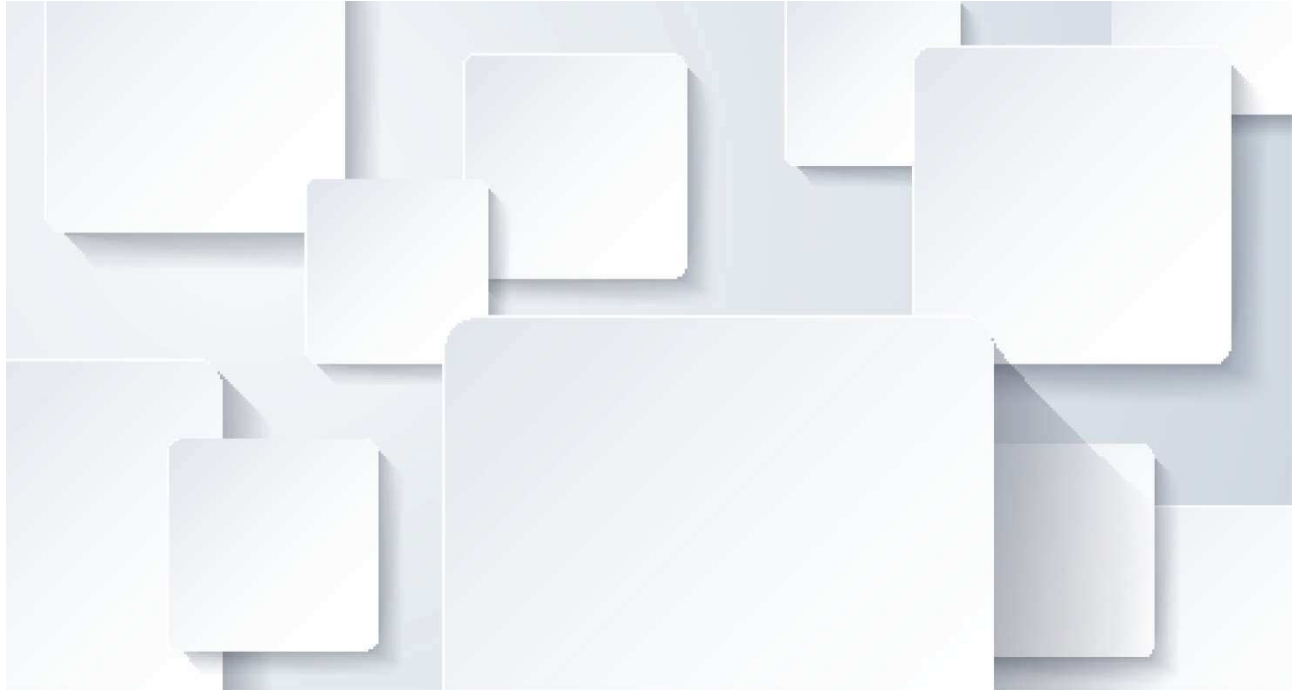
Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



IW-Report (41/2020)

Erfolgreiche Wege für mehr Wohnungsbau -

Eine Analyse der Mobilisierung von Baulandpotenzialen in NRW

Prof. Dr. Stefan Fina (iS), Dr. Ralph Henger (iW) und Prof. Dr. Stefan Siedentop (iS)
Unter Mitarbeit von Frank Osterhage, Jutta Rönsch, Pamela Sanwald und Benjamin Scholz
(alle iS)

Dortmund / Köln, 26. August 2020

Kontaktdaten Ansprechpartner im IW

Dr. Ralph Henger
+49 (0)221 / 4981 - 744
henger@iwkoeln.de

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.
Postfach 10 19 42
50459 Köln

Kontaktdaten Ansprechpartner im ILS

Prof. Dr. Stefan Fina
+ 49 (0) 231 9051 - 236
stefan.fina@ils-forschung.de

Prof. Dr. Stefan Siedentop
+49 (0) 231 / 9051 - 100
stefan.siedentop@ils-forschung.de

ILS-Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH
Brüderweg 22–24
44135 Dortmund

Inhaltsverzeichnis

Kernaussagen des Berichts	1
1 Einleitung	5
1.1 Hintergrund und Zielsetzung	5
1.2 Methodisches Vorgehen	6
2 Aktuelle Lage der lokalen Wohnungsmärkte in NRW	6
2.1 Demografische Entwicklungen und Trends	6
2.2 Die aktuelle Lage im Wohnungsbau	9
2.3 Gegenüberstellung Bautätigkeit und Wohnungsbedarf	12
3 Baulandpotenziale	14
3.1 Kategorien von Baulandpotenzialen	14
3.2 Zentrale Ergebnisse des Siedlungsflächenmonitorings NRW	15
4 Fallstudien	21
4.1 Ausgewählte Kennwerte der Baulandentwicklung	21
4.2 Erkenntnisse aus den Interviews	27
4.2.1 Strategien und Instrumente	27
4.2.2 Governance des Wohnungsbaus	29
4.2.3 Lokale Planungskulturen	31
4.2.4 Fazit	32
5 Politikempfehlungen: Strategien für mehr Bauland in wachsenden Kommunen	33
5.1 Durchführung von Bestandsanalysen und Festlegung politischer Zielvorgaben	33
5.2 Entwicklung einer langfristigen Strategie des Flächenmanagements	35
Tabellenverzeichnis	38
Abbildungsverzeichnis	38
Literatur	39
Anhang: Leitfragen für die Interviews mit Kommunen	42
Tabellenanhang	43

Kernaussagen des Berichts

Zielsetzung und Ausgangslage

Die vorliegende Studie beschäftigt sich mit der Verfügbarkeit bebaubarer Flächen für den Wohnungsbau in den kreisfreien Städten und Landkreisen Nordrhein-Westfalens (NRW). Das Thema ist hochaktuell: Angespannte Immobilienmärkte in deutschen Großstädten erzeugten über die letzten Jahre massive Engpässe in der Wohnraumversorgung. Die Wahrnehmung einer „neuen Wohnungsnot“ ist allgegenwärtig. Sie wird vielfach als wesentliche Ursache für neue, sich selbst verstärkende soziale Schieflagen einer Stadtgesellschaft im Wandel benannt. Dieses übergreifende Narrativ hat sich durch Auswirkungen der Corona-Krise bislang nicht grundlegend geändert.

Aufbau der Studie

Die Studie beschreibt die Möglichkeiten von Kommunen, neues Bauland für den Wohnungsbau bereitzustellen. Hierfür werden die theoretisch verfügbaren Baulandpotenziale aus dem landesweiten Monitoring unbebauter Siedlungsflächen der tatsächlichen Bautätigkeit der letzten Jahre sowie Prognosen zum zukünftigen Bedarf gegenübergestellt. Die Ergebnisse werden im Hinblick auf die Nachfrage nach mehr Wohnraum interpretiert. Die drei Großstädte Bonn, Düsseldorf und Münster wurden zudem als Fallbeispiele für Interviews mit den verantwortlichen Stadtplanern ausgewählt. Die Erkenntnisse liefern Einblick in das Verwaltungshandeln der drei Kommunen mit den landesweit höchsten Baufertigstellungen. Sie ergänzen die Studie um praktisches Orientierungswissen.

Wie ist der Wohnraumbedarf einzuordnen?

Um die Jahrtausendwende prägten Diskussionen um den bevorstehenden demografischen Wandel in Deutschland unser Verständnis von Stadtentwicklung: Die meisten Städte und Gemeinden rechneten mit einer demografisch bedingten rückläufigen Nachfrage nach Wohnraum. Zugleich etablierten sich umweltpolitische Ziele des Flächensparens im Außenbereich und der Klimaanpassung in Innenstädten als Grundsätze einer nachhaltigen Stadtentwicklung. Der Wohnungsbau geriet in der Folge in Deutschland wie auch in NRW in den Hintergrund. In den 2000er und vor allem in den 2010er Jahren stellte sich dann, für viele Akteure überraschend, ein grundlegender Wandel ein: Der Wanderungstrend vor allem junger Bevölkerungsgruppen in die großen Städte verstetigte sich und erfuhr durch hohe Zuwanderungszahlen aus dem Ausland – nicht nur aus Krisengebieten – Verstärkung. Neue Ansprüche an mehr Wohnraum trafen auf unvorbereitete Wohnungsmärkte in Stadt und Stadtumland. In der nachfrageschwachen Peripherie entstanden gleichzeitig untergenutzte Wohnraumpotenziale. Der Struktur- und Wohnungspolitik ist es bislang nicht gelungen, diese Ungleichverteilung an Wohnraumressourcen auszugleichen.

Arbeitsmarkt und Sozialstrukturen im Wandel erhöhen den Druck auf die Fläche

Neue Arbeitsmarktstrukturen und Beschäftigungsmöglichkeiten entfalten in den Metropolen starke Anziehungskraft. Die Erkenntnisse aus den Fallstudien zeigen die Folgeeffekte für die Nachfrage nach Wohnbauland und gewerblich nutzbaren Flächen in den Kernstädten auf. Darüber hinaus sorgen verbesserte Erreichbarkeiten durch den Ausbau von Verkehrsinfrastrukturen für eine erhöhte Nachfrage im Stadtumland. Der daraus resultierende Pendlerverkehr führt zu Umweltproblemen und einer mitunter ablehnenden Grundhaltung für neue Bauvorhaben in Stadtumlandgemeinden. Im unteren Preissegment verschwanden durch das Auslaufen von

Mietpreisbindungen und die Privatisierung kommunaler Wohnungsbestände große Bestände bezahlbarer Mietwohnungen. Die entstandenen Engpässe auf den Wohnungsmärkten befördern die sozioökonomische Polarisierung zwischen einkommensschwachen und wohlhabenden Haushalten in deutschen Großstädten.

Wo wird am meisten gebaut?

Bei den Städten führen Bonn und Münster im Vergleich mit anderen Städten in NRW die Anzahl neu errichteter Wohnungen für den Zeitraum 2016 bis 2018 mit jeweils 4,7 Wohnungen pro 1.000 Einwohner und Jahr an. An dritter Stelle liegt Düsseldorf mit 4,3 Wohnungen pro 1.000 Einwohner und Jahr. Die bevölkerungsreichste Stadt NRWs, Köln, kommt hier nur auf einen Wert von 2,9 Wohnungen pro 1.000 Einwohner und Jahr. In absoluten Zahlen entstanden in Köln im Durchschnitt der Jahre 2016–2018 jährlich rund 3.100 Wohnungen. Bemerkenswert ist, dass in Münster seit über zehn Jahren eine beständig hohe Bautätigkeit zu beobachten ist. Bonn und Düsseldorf konnten die Anzahl neuer Wohnungen erst über die letzten Jahre deutlich steigern. Bei den Landkreisen haben Steinfurt (4,9 Wohnungen pro 1.000 Einwohner und Jahr), Borken (4,7 Wohnungen pro 1.000 Einwohner und Jahr) und Heinsberg (4,7 Wohnungen pro 1.000 Einwohner und Jahr) die höchsten Baufertigstellungen.

Wo ist der Bedarf an neuem Wohnraum am größten?

In Münster fehlen für den Zeitraum 2016 bis 2018 7,7 Wohnungen pro 1.000 Einwohner und Jahr (absolut: rund 2.450 Wohnungen pro Jahr). Im Ranking folgen Bonn mit 6,6 fehlenden Wohnungen pro 1.000 Einwohner und Jahr (absolut: 2.150 Wohnungen pro Jahr) und Köln mit 6,3 fehlenden Wohnungen pro 1.000 Einwohner und Jahr (absolut: 6.900 Wohnungen pro Jahr). In Düsseldorf müssten 5,1 Wohnungen pro 1.000 Einwohner und Jahr (absolut: 3.150 Wohnungen pro Jahr) gebaut werden, um die Nachfrage nach Wohnraum zu befriedigen. Die genannten Großstädte Bonn (+6,4 %), Düsseldorf (+5,0 %), Köln (+7,1 %) und Münster (+7,1 %) sind auch diejenigen, die zwischen 2011 und 2018 den landesweit höchsten Bevölkerungszuwachs erlebt haben. Da in diesen Städten keine strukturellen Leerstände auf dem Wohnungsmarkt zu finden sind, führt das Bevölkerungswachstum unmittelbar zur Nachfrage nach Neubau und Bestandserweiterungen („Nachverdichtung“).

Wo ist die Lücke zwischen Bedarf und Bautätigkeit am größten?

Der Wohnungsmangel ist in Köln am größten. Dort wurden im Zeitraum 2016 bis 2018 mit einer Bautätigkeit von jährlich gut 3.100 Wohnungen nur 46 Prozent des Bedarfs in Höhe von jährlich knapp 6.900 benötigten Wohnungen gedeckt. Auf den Plätzen 2 und 3 fehlt in Dortmund (59 Prozent) und Wuppertal (60 Prozent) jeweils eine erhebliche Anzahl an Wohnungen. Trotz der oben genannten hohen Bautätigkeit in Münster ist auch hier die Lücke zwischen Bedarf und Bautätigkeit hoch. Die Stadt liegt aufgrund des hohen Bedarfs mit 61 Prozent auf Platz 4 im Ranking der Lücke zwischen Bedarf und Bautätigkeit. Die Landeshauptstadt Düsseldorf konnte im betrachteten Zeitraum 85 Prozent ihres Wohnungsbedarfs decken. Herauszustellen ist, dass in den vier am stärksten wachsenden Städten Bonn, Düsseldorf, Köln und Münster nicht nur aktuell Wohnungen fehlen. In diesen Städten muss die Bautätigkeit in den einzelnen Wohnungsmarktsegmenten langfristig ausgeweitet werden, um den Nachfrageüberhang auszugleichen.

Wo sind die Wohnflächenpotenziale am geringsten?

Das Siedlungsflächenmonitoring NRW zeigt, dass die größten Wohnflächenpotenziale in Kreisen mit eher entspannten Marktlagen liegen. Zwar können im Monitoring nicht alle Kategorien an Bauland einheitlich erfasst werden. Dennoch zeigt der folgende Vergleich, dass andererseits in (Stadt-)Kreisen mit hohem Bedarf eklatante Mangelsituationen an bebaubaren Flächen existieren. Wenn man davon ausgeht, dass die Potenziale im Planungsprozess zur Baureife geführt werden könnten, hätte die Stadt Köln im Jahr 2017 theoretisch 31 Hektar Bauland je 1.000 benötigter Wohneinheiten zur Verfügung gehabt. Für die Stadt Düsseldorf zeigt dieser Vergleich 38 Hektar je 1.000 benötigter Wohneinheiten an, für Bonn 42 Hektar je 1.000 Wohn-einheiten. In Münster stünden 81 Hektar je 1.000 benötigter Wohnungen zur Verfügung. In dieser Stadt sind die Potenziale allerdings am stärksten zurückgegangen. Das räumliche Ungleichgewicht wird mit einem Blick auf Städte und Kreise mit geringen Wohnungsbedarfen deutlich: Jenseits des unmittelbaren Einzugsbereichs der stark wachsenden Großstädte hätte z. B. Remscheid mit 657 Hektar pro 1.000 Wohneinheiten sehr viel mehr Bauland zur Verfügung gehabt. Die Herausforderung der zukünftigen Baulandpolitik besteht deshalb darin, Bauland „am richtigen Ort“ bereitzustellen und die Mobilisierung von Bestandspotenzialen deutlich zu verstärken.

Welche Möglichkeiten haben Kommunen, neuen Wohnraum zu schaffen?

Kommunales Flächenmanagement im 21. Jahrhundert ist geprägt von Zielkonflikten. Klimaanpassung und Freiraumentwicklung, Flächenbedarf für qualitätsvollen Stadtumbau und smarte Infrastruktur, zivilgesellschaftliche Proteste gegen Neubaugebiete, Umweltauflagen für die Außenentwicklung, rechtliche Hürden von Immissions-, Brand- und Denkmalschutz in der Nachverdichtung: Der Ausgleich unterschiedlicher Interessenlagen wird zunehmend schwieriger. Verbleibende Potenziale sind häufig kleinteilig, der Entwicklungsprozess ist langwierig und kostspielig. Dennoch zeigen einige Kommunen, dass sich Investitionen in ein langfristig und integrativ angelegtes Flächenmanagement lohnen. Qualifiziertes und gut vernetztes Personal, integrativ angelegtes Verwaltungshandeln, moderne EDV-gestützte Werkzeuge des Flächenmanagements, Zweckbündnisse zwischen Stadtplanung, Politik, Bau- und Immobilienwirtschaft sowie zivilgesellschaftlichen Akteuren, das aktive Aufgreifen von Interessen der ortsansässigen Bevölkerung und Gewerbetreibenden: All das sind wesentliche Voraussetzungen für ein vorausschauendes Flächenmanagement. Hinzu kommen dringend benötigte Konzepte interkommunaler Zusammenarbeit, die den Ausgleich zwischen Wohnungsnachfrage und -bedarf über Verwaltungsgrenzen hinaus koordinieren.

Was sind die Erfolgsfaktoren der drei Fallstudienstädte Bonn, Düsseldorf und Münster?

Die drei Städte sahen und sehen sich einem hohen Wachstumsdruck ausgesetzt und haben in den letzten Jahren einen individuellen Policy Mix entwickelt, den sie vor dem Hintergrund der gesammelten Erfahrungen und neuen Herausforderungen stetig anpassen. Die einzelnen Strategien und Vorgehensweisen sind sehr unterschiedlich. Im Quervergleich lassen sich jedoch folgende Erfolgsfaktoren identifizieren, die in den Fallstudienkommunen in unterschiedlicher Weise zum Tragen kommen:

- Priorisierung des Wohnungsbaus als oberste politische Maxime und die Verständigung auf quantitative Ziele für die jährliche Wohnungsbauleistung,
- Herstellung eines „Common Sense“ aller relevanten öffentlichen und privaten Akteure in Bezug auf gemeinsame Ziele kommunaler Wohnungsbaupolitik,
- Festhalten an der Innenentwicklung als planungspolitischer Leitmaxime, ohne jedoch die Entwicklung von neuen Quartieren im Außenbereich zu tabuisieren,
- kommunale Bauland- und Liegenschaftspolitik, mit der die Kommunen vorausschauend agieren und auch die Bedingungen für die Schaffung preiswerter Wohnungen verbessert werden können,
- aktive und frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung,
- transparente Vorgehensweisen bei der Auswahl von Standorten für den Wohnungsbau und
- Verfolgung stadtregioalr Konzepte für die Baulandentwicklung und den Wohnungsbau.

Zentrale Politikempfehlungen

Die wesentlichen Politikempfehlungen dieser Studie fordern eine Stärkung des Flächenmanagements insbesondere in den Kommunen. Die Studie zeigt, dass in den angespannten Wohnungsmärkten bebaubare Flächen fehlen. Eine erfolgreiche Wohnungspolitik muss deshalb darauf fokussieren, Bauland umfangreicher, schneller und kostengünstiger zu entwickeln und einer Bebauung zuzuführen. Dieser Ansatz muss unter fortwährendem Wachstumsdruck mit struktur- und sozialpolitischen Maßnahmen flankiert werden, die einen Ausgleich von Nachfragedruck und Angebotssituation auch jenseits bestehender Stadtumlandbeziehungen zum Ziel haben.

Aus dieser Perspektive sind die folgenden Forderungen von besonderer Bedeutung:

- Festlegung und Definition von (politischen) Zielsetzungen im Wohnungsbau mit kontinuierlichem Monitoring
- Aufstockung der personellen und technischen Ausstattung im Flächenmanagement sowie die konsequente Entwicklung und Anwendung von Verfahren zur Identifizierung und Mobilisierung von Wohnflächenpotenzialen
- Verstärkter Einsatz digitaler Tools im Flächenmanagement, inklusive dem Aufbau digitaler Schnittstellen zwischen Potenzialerfassung und -mobilisierung
- Festhalten am Primat der Innenentwicklung, ohne Tabuisierung von Außenentwicklungen
- Entwicklung einer langfristigen Strategie des Flächenmanagements
- Bildung (interkommunaler) Kooperationen und Dialogplattformen mit den Umlandkommunen
- Deutliche Stärkung der Personalkapazitäten in den Bauaufsichtsbehörden und Planungsbehörden

1 Einleitung

1.1 Hintergrund und Zielsetzung

Viele Städte und Gemeinden in den verdichteten Regionen Nordrhein-Westfalens (NRWs) erlebten in den letzten Jahren eine deutliche Verknappung des verfügbaren Wohnraums. Die Nachfrage liegt in einigen Städten seit Längerem deutlich über dem verfügbaren Angebot. Hauptursache für den Nachfrageanstieg war die positive wirtschaftliche Entwicklung, die sich auf mehrere Regionen konzentrierte und mit einem stetigen Zuzug aus dem Aus- und Inland einherging (Henger/Voigtländer, 2019; Lehmann/Nagl, 2019; Fina et al., 2019; Cischinsky et al., 2020; NRW.Bank, 2019; BBSR, 2017). Neue Arbeitsmarktstrukturen und Beschäftigungsmöglichkeiten entfalten in den Metropolen Anziehungskraft, mit Folgeeffekten für die Nachfrage nach Wohnbauland und gewerblich nutzbaren Flächen. Verbesserte Erreichbarkeiten durch den Ausbau von Verkehrsinfrastrukturen sorgen zugleich für eine erhöhte Nachfrage im Stadtumland.

Für den vielerorts zu beobachtenden Mangel an Wohnraum zeigt sich zudem eine Reihe von weiteren Ursachen auf der Angebotsseite verantwortlich. Da immer eine gewisse Zeit zwischen der Investitionsentscheidung, dem Abschluss des Genehmigungsverfahrens und der Fertigstellung neuer Gebäude liegt, können die Wohnungsmärkte auf einen Anstieg der Nachfrage naturgemäß nur mit einem gewissen zeitlichen Verzug reagieren. Die expansive Nachfrage war insbesondere in ihrer Dimension und ihren Folgewirkungen für Haushalte mit geringen und mittleren Einkommen von keiner Seite vorhergesagt worden. Diese unterschätzende Erwartungshaltung hatte eine Vielzahl von Konsequenzen für die erforderlichen Planungs- und Verwaltungsprozesse, die eine Ausweitung des Wohnraumangebots zum Ziel haben. Zentrale Probleme stellen hierbei das Angebot bebaubarer Flächen sowie der Umfang mobilisierbarer Baulandpotenziale dar. Diese sollen in diesem Gutachten näher beleuchtet werden.

Trotz vielfältiger politischer Bemühungen reicht die Bereitstellung neuen Baulands und die Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen in vielen Großstädten NRWs bislang aber nicht aus, um Bedarf und Nachfrage auf den Wohnungsmärkten auszugleichen. Das bestehende Missverhältnis führt zu einem Anstieg von Immobilienpreisen und Mieten, investorengetriebenen Aufwertungsprozessen und einem damit einhergehenden rückläufigen Angebot an bezahlbarem Wohnraum. Die Politik hat daher in den letzten Jahren eine Reihe von Maßnahmen beschlossen und diskutiert (Deutscher Städtetag, 2017; Henger, 2018; Baulandkommission, 2019; Henger et al., 2019a). Im Fokus steht die Kommunalpolitik, die maßgeblich für die Bereitstellung neuen Baulands verantwortlich ist.

Eine erfolgreiche Wohnungspolitik der Städte und Gemeinden fußt auf einem kommunalen Flächenmanagement, bei dem mit mehreren Instrumenten im Rahmen eines integrierten Planungsprozesses eine aktive, bedarfsorientierte, strategische und ressourcenschonende Bodennutzung erreicht werden soll (Bock et al., 2011; Löhr/Wiechmann, 2005). Das Flächenmanagement steht jedoch vor dem Hintergrund konkurrierender Zielvorgaben, wie einem ausreichenden Wohnraumangebot und dem sparsamen und schonenden Umgang mit Grund und Boden, vor konfliktreichen Herausforderungen. Das vielerorts als notwendig erachtete Wachstum erfordert einen integrativen Ansatz, der raumplanerische und städtebauliche Aspekte mit innovativen Mobilitätskonzepten verbindet (Guhl, 2018; Henger et al., 2019b).

1.2 Methodisches Vorgehen

Das Gutachten untersucht vor diesem Hintergrund den Umfang der Flächenpotenziale für den Wohnungsbau sowie die Faktoren einer erfolgreichen kommunalen Baulandmobilisierung in NRW. Als Startpunkt für die Analyse wird in Kapitel 2 die derzeitige Lage auf den lokalen Wohnungsmärkten dargestellt. Anschließend zeigt Kapitel 3 eine aktuelle Übersicht der Baulandpotenziale auf Kreisebene, die sich aus Potenzialen im Siedlungsbestand und neuen Siedlungsflächen zusammensetzen. Als Datengrundlage fungieren hierbei die Ergebnisse des Siedlungsflächenmonitorings NRW, die in den Jahren 2014 und 2017 erstmalig landesweit einheitlich durchgeführt wurden (ILS, 2015a; ILS, 2019). Der Umfang und die Veränderung der Potenziale werden dabei mit den Wohnungsbedarfen verglichen. Kapitel 4 dokumentiert schließlich drei Fallstudien, die in den Großstädten Bonn, Düsseldorf und Münster durchgeführt wurden. Alle drei Städte können auf vergleichsweise hohe Baufertigstellungen bei begrenzten Entwicklungsspielräumen und hoher Wohnungsnachfrage verweisen. Auf Basis der Analyse verschiedener Datenquellen sowie qualitativer Interviews werden Faktoren identifiziert, die erfolgreiche Baulandmobilisierung begünstigen. Die in den Fallstudien gewonnenen Erkenntnisse werden anschließend in (wohnungs-)politischen Handlungsempfehlungen zusammengefasst, die eine nachfragegerechte Ausweitung des Baulandangebots ermöglichen.

In diesem Gutachten wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit das generische Maskulinum verwendet. Ausdrücklich sind damit alle Geschlechteridentitäten gemeint.

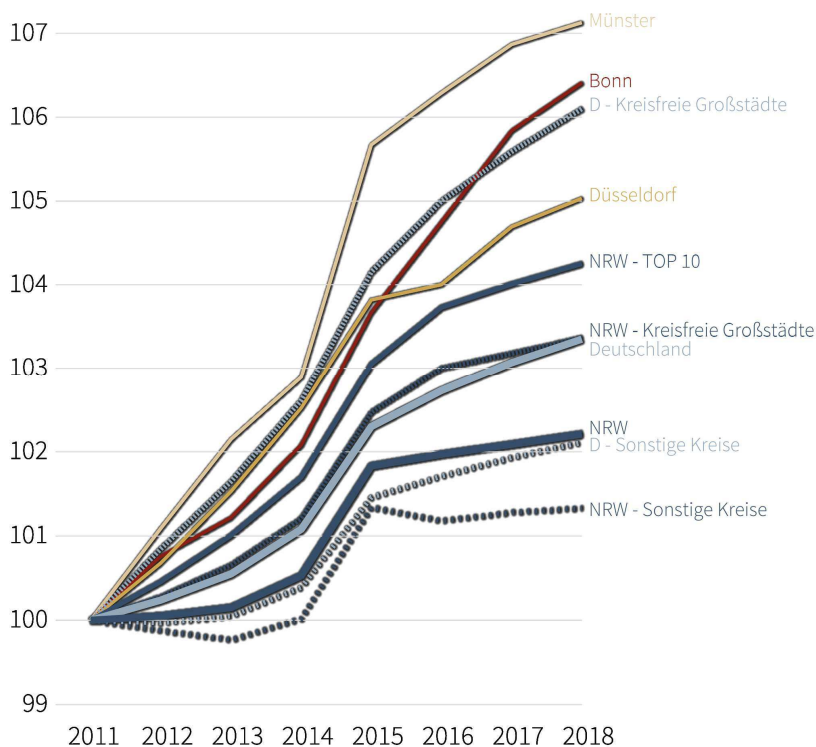
2 Aktuelle Lage der lokalen Wohnungsmärkte in NRW

2.1 Demografische Entwicklungen und Trends

Die demografische Entwicklung in Nordrhein-Westfalen war in den letzten Jahren, ähnlich wie die gesamte Bundesrepublik, von einer starken Wachstumsdynamik mit hohen Zuwanderungsraten aus dem Ausland geprägt. Seit dem letzten Zensus im Jahr 2011 wuchs die Bevölkerung in NRW bis Ende 2018 um insgesamt 2,2 Prozent auf 17,9 Mio. Einwohner (Abbildung 2-1). Das entspricht knapp 380.000 neuen Einwohnern binnen sieben Jahren. Deutschland gewann in diesem Zeitraum 3,4 Prozent und erreichte einen Rekordstand von 83,0 Mio. Einwohnern (+2,7 Prozent). Dabei sind die regionalen Unterschiede der demografischen Entwicklung groß. Während einige Städte und Landkreise stark wuchsen, haben andere Kreise gegen den allgemeinen Wachstumstrend Einwohner verloren. Insgesamt verzeichneten von den 53 Kreisen und kreisfreien Städten acht einen Bevölkerungsrückgang (z. B. Hochsauerlandkreis, Kreis Höxter, Märkischer Kreis). Gleichzeitig war in vier Großstädten im o. g. Zeitraum ein Wachstum von über 5,0 Prozent zu beobachten. An der Spitze stehen prozentual die Städte Münster und Köln mit einem Plus von jeweils 7,1 Prozent (+20.926 Einwohner im Falle Münsters und +71.999 Einwohner in Köln, siehe Abbildung 2-2). Die Stadt Bonn gewann 6,4 Prozent und 19.728 Einwohner und Düsseldorf 5,0 Prozent bzw. 29.645 Einwohner. Mit Bonn, Düsseldorf und Münster sind drei der vier am stärksten wachsenden Städte Fallstudien dieses Gutachtens (Kapitel 4). Abbildung 2-1 zeigt deren Bevölkerungsentwicklung seit dem Jahr 2011 im Vergleich zur Gesamtentwicklung in Deutschland, Nordrhein-Westfalen sowie einer Unterscheidung in kreisfreie Großstädte und sonstige Kreise. Deutlich ist in der Abbildung der Sprung durch die Fluchtzuwanderung 2015 zu erkennen. Interessant ist hierbei, dass die 30 sonstigen Kreise in NRW, die nicht zu den 23 kreisfreien Großstädten gehören, nur im Jahr 2015 nennenswerte Bevölkerungsgewinne auf sich ziehen konnten.

Abbildung 2-1: Bevölkerungsveränderung 2011–2018

Vergleich von Bonn, Düsseldorf, Münster, NRW und Deutschland als normierte Abweichung vom Ausgangswert (2011 = 100)



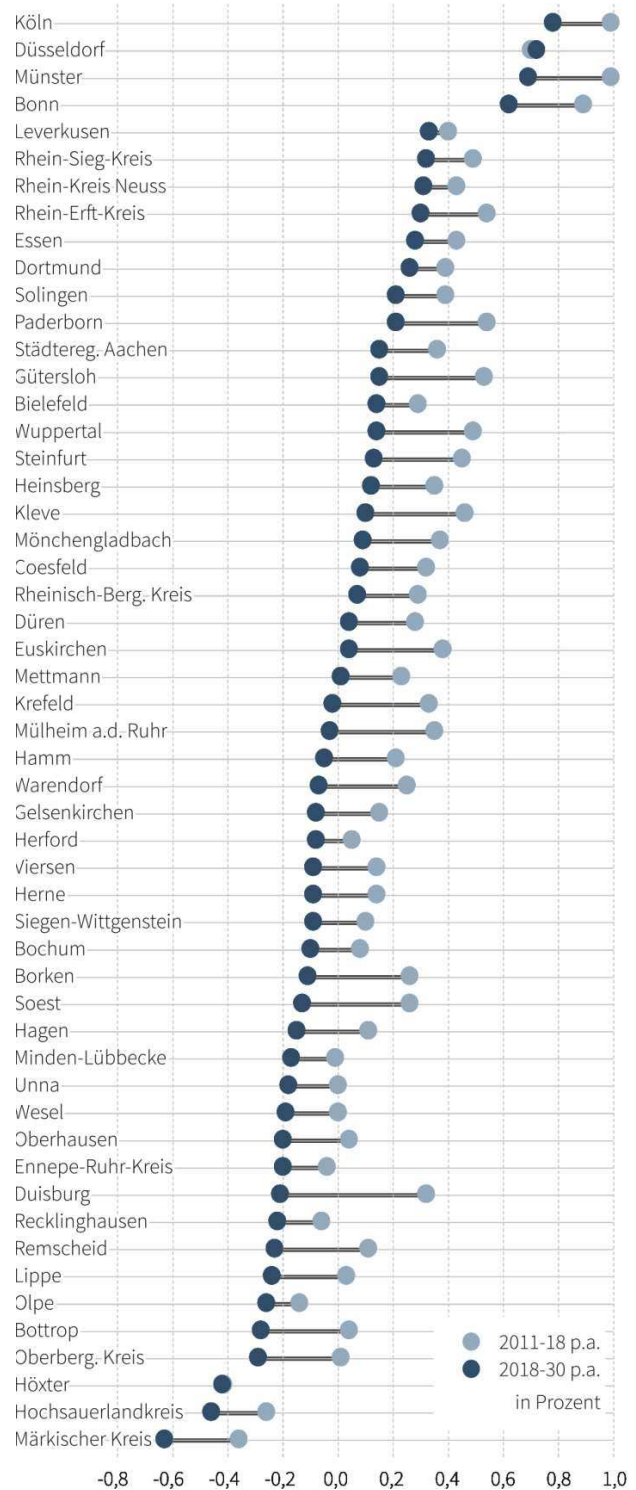
Quelle: Statistisches Bundesamt; Zu den hier dargestellten kreisfreien Großstädten gehören in Deutschland 71 Städte (einschließlich Städteregion Aachen, Region Hannover, Regionalverband Saarbrücken) und in NRW 23 Städte. Zu den sonstigen Kreisen gehören in Deutschland 330 und in NRW 30 Kreise. Die 10 bevölkerungsreichsten Städte in NRW sind Köln, Düsseldorf, Dortmund, Essen, Duisburg, Bochum, Wuppertal, Bielefeld, Bonn, Münster.

Nach der jüngsten Bevölkerungsfortschreibung des Statistischen Landesamtes für Information und Technik NRW (IT.NRW) wird die Landesbevölkerung noch bis zum Jahr 2032 auf rund 18,1 Millionen Einwohner wachsen und danach geringfügig bis zum Jahr 2040 zurückgehen. Die Fortschreibung zeigt damit einen weiteren Wachstumstrend an, wenn auch auf niedrigerem Niveau im Vergleich zu den letzten Jahren. Die regionalen Muster der Bevölkerungsentwicklung bleiben nach Einschätzung von IT.NRW dabei aber weitgehend bestehen. Von den 45 wachsenden Kreisen im Zeitraum 2011 bis 2018 werden jedoch nur noch 25 bis zum Jahr 2030 einen positiven Bevölkerungssaldo aufweisen, während 20 ihren Status als wachsender Kreis verlieren (Abbildung 2-2). Die größte Veränderung ist nach der IT.NRW-Prognose für Duisburg zu erwarten, dessen jährliches Wachstum von einem Plus von 0,3 Prozent auf ein Minus von 0,2 Prozent rutscht. Auffallend ist, dass für Düsseldorf für die nächsten Jahren von einem in etwa gleich hohen Wachstum wie in der jüngsten Vergangenheit ausgegangen wird (jeweils +0,7 Prozent p. a.).

Diejenigen Kreise, die in den letzten Jahren an Bevölkerung gewonnen haben, werden dies nach den Zahlen von IT.NRW zum größeren Teil auch zukünftig tun. Das gilt insbesondere für die zuletzt stark gewachsenen Großstädte. Die höchsten Anstiege werden bis zum Jahr 2030 für Köln (+9,7 %), Düsseldorf (+9,0 %), Münster (+8,6 %) und Bonn (+7,7 %) erwartet (Abbildung 2-3). Es ist an dieser Stelle aber einzuräumen, dass Bevölkerungsfortschreibungen die planerischen Möglichkeiten zur Ausweitung des Wohnungsbestands und damit die Voraussetzungen für den Zuzug (oder das Bleiben) nicht in Rechnung stellen können.

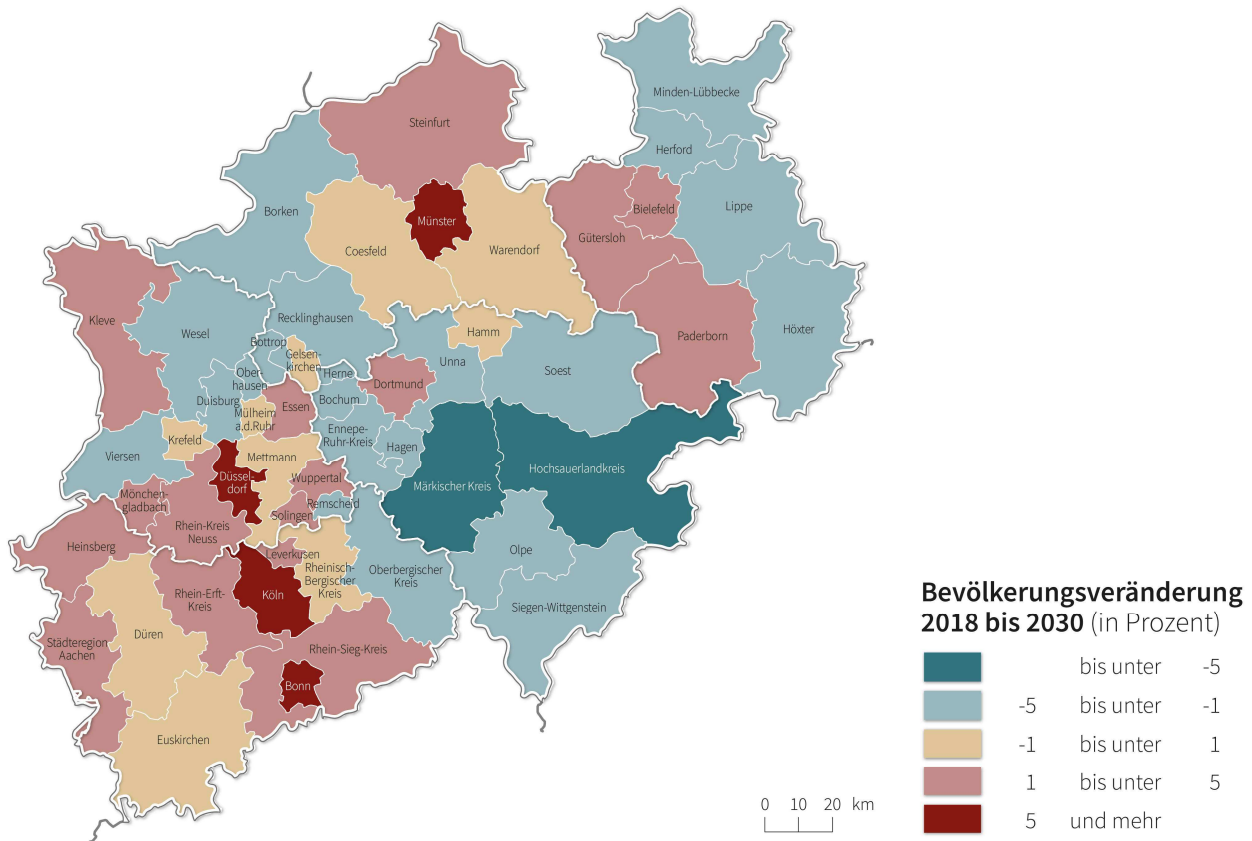
Hinter den Zahlen der Bevölkerungsentwicklung insgesamt verbergen sich deutliche Unterschiede in den Wanderungssalden nach Alterskohorten. Differenzierte Auswertungen, bereinigt um Zuwanderungszahlen aus Gebieten mit einer hohen Anzahl an Schutz- und Asylsuchenden, verweisen bei den Binnenwanderungen auf dynamische Strukturveränderungen der Bevölkerung in den großen Städten mit Gewinnen bei jungen Menschen im Bildungs- und Berufseinstiegsalter und Verlusten bei Menschen im Familien- und beginnenden Rentenalter. Auch beim Zuzug aus dem Ausland gewinnen vor allem Kernstädte mehrheitlich junge Migranten (Fina et al., 2019; Schmid/ Kunadt, 2020).

Abbildung 2-2: Bevölkerungsveränderung 2011–2018 vs. 2018–2030



Quelle: Statistisches Bundesamt; IT.NRW

Abbildung 2-3: Prognostizierte Bevölkerungsveränderung 2018 bis 2030



Quelle: IT.NRW

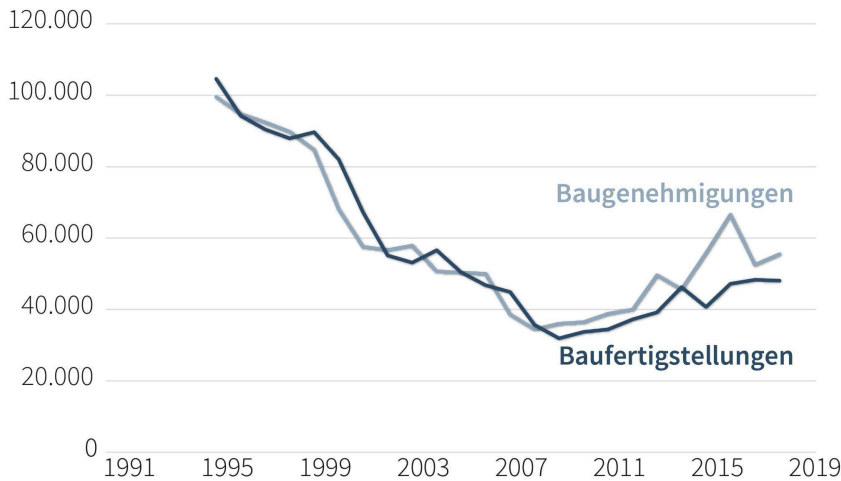
2.2 Die aktuelle Lage im Wohnungsbau

Der Wohnungsbau ist in NRW Anfang des Jahres 2020 vor allem durch eine hohe Nachfrage gekennzeichnet, die durch einen langanhaltenden wirtschaftlichen Aufschwung getrieben wurde. Durch die Corona-Krise hat sich hieran bislang substantiell kaum etwas verändert, da fast ohne Einschränkungen auf den Baustellen weitergearbeitet werden konnte und viele Bau-firmen noch eine gute Auftragslage haben. Viele stark wachsende Städte sind von einem teil-weise erheblichen Wohnungsmangel betroffen, da die teilweise sprunghaft angestiegenen Zu-züge aus dem In- und Ausland sowie die daraus folgenden höheren Wohnungsbedarfe noch nicht durch den Wohnungsneubau befriedigt werden konnten.

Der erste hier betrachtete Indikator zur Beschreibung der derzeitigen Wohnungsbausituation ist die Zahl der Baugenehmigungen, die schließlich in die Baufertigstellungen münden. Abbil-dung 2-4 zeigt die Entwicklung der Baugenehmigungen und Baufertigstellungen seit 1995. Es wird deutlich, dass die Bautätigkeit zwar gestiegen ist, jedoch nicht das hohe Niveau der 1990er Jahre erreicht hat. Damit spiegelt NRW den gesamtdeutschen Trend wider (Henger/Voigtländer, 2019). Insbesondere die Baugenehmigungen für Wohnungen sind zwischen 2011 und 2018 von 38.800 auf 55.500 gestiegen. Das entspricht einem Anstieg um 42,9 Prozent. Der Hochpunkt der Genehmigungen lag im Jahr 2016 mit 66.600 Einheiten, als auch etliche neue Wohnungen für Geflüchtete genehmigt wurden. Die Baufertigstellungen laufen den Baugenehmigungen hinter-her und sind seit 2011 von 34.400 auf 48.100 gestiegen (+39,6 %). Damit hat sich seit dem Jahr 2011 ein erheblicher Bauüberhang, der die Differenz zwischen noch nicht fertiggestellten Bau-vorhaben und gemeldeten Baugenehmigungen beschreibt, von rund 63.000 Wohneinheiten

aufgebaut. Diese „Fertigstellungslücke“ resultiert neben normalen zeitlichen Verzögerungen in Boomphasen auch aus Kapazitätsengpässen in der Bauwirtschaft (Henger/Voigtländer, 2019). Nach der Landesbauordnung (§ 75 BauO NRW) erlischt eine Baugenehmigung nach drei Jahren, kann jedoch nach schriftlichem Antrag jeweils um ein Jahr verlängert werden.

Abbildung 2-4: Baugenehmigungen und Baufertigstellungen in NRW 1995–2018



Quelle: Statistisches Bundesamt, Baufertigstellungen inklusive Wohnungen in Nichtwohngebäuden und Maßnahmen im Bestand

Tabelle 2-1 zeigt die Baugenehmigungen, Baufertigstellungen und Bauüberhänge für die zehn größten Städte in NRW. Dabei offenbaren sich deutliche Unterschiede bei der Entwicklung über die Zeit von 2011 bis 2018. Insbesondere Düsseldorf und Essen verzeichneten mehr Baugenehmigungen. In den anderen Städten waren die Genehmigungszahlen häufig schwankend mit leicht steigendem Trend bis zu den Jahren 2015/2016. Bei den Baufertigstellungen ist das Bild sehr uneinheitlich. Auffällig ist hier, dass die Zahl der fertiggestellten Wohnungen in Münster rückläufig ist, während in fast allen Städten mehr gebaut worden ist. Ebenfalls heterogen war die Entwicklung des Bauüberhangs in den einzelnen Städten. Dieser fußt auf einer längeren Abwicklungsdauer in der Bauwirtschaft, die seit dem massiven Anstieg der Nachfrage in den Jahren 2011/2012 sehr stark ausgelastet ist und aufgrund des Mangels an Fachkräften nur sehr schwierig ihre Kapazitäten ausweiten kann (Müller, 2018).

In den Jahren 2016 bis 2018 konnten Bonn, Münster und Düsseldorf von den 23 kreisfreien Großstädten in NRW die meisten Wohnungen je Einwohner fertigstellen. Wie Tabelle 2-2 zeigt, führen Bonn und Münster den Vergleich mit anderen Städten in NRW jeweils mit 4,7 Wohnungen pro 1.000 Einwohner und Jahr an. Die im Laufe der Fertigstellung dieses Gutachtens von IT.NRW veröffentlichten Daten aus dem Jahr 2019 haben an diesem Befund nichts geändert. In Köln konnten im selben Zeitraum nur 2,9 Wohnungen pro 1.000 Einwohner und Jahr fertiggestellt werden. Damit lag Köln in absoluten Zahlen zwar mit durchschnittlich rund 3.100 Wohnungen pro Jahr an der Spitze (Tabelle 2-1), erreichte aber bezogen auf seine Größe nur einen leicht über dem Landesdurchschnitt liegenden Wert. In den 30 sonstigen Kreisen NRW konnten die höchsten Fertigstellungsraten in den Landkreisen Steinfurt (4,9 Wohnungen pro 1.000 Einwohner und Jahr), Borken (4,7) und Heinsberg (4,7) beobachtet werden (siehe Tabellenanhang).

Tabelle 2-1: Genehmigungen, Fertigstellungen und Bauüberhang TOP-10-Städte

Angaben in Tausend

	Baugenehmigungen								Baufertigstellungen								Bauüberhang							
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Köln	3,2	3,0	3,0	3,9	4,1	4,1	2,6	3,3	2,6	3,1	3,1	3,8	3,1	3,6	2,2	3,7	0,6	0,4	0,3	0,4	1,4	2,0	3,2	3,0
Düsseldorf	0,6	1,6	2,3	2,9	1,5	4,7	3,8	3,0	0,4	1,1	1,4	2,4	1,1	2,6	2,8	2,6	0,2	0,8	1,7	2,2	2,5	4,6	0,6	1,6
Dortmund	1,3	0,7	1,9	1,2	1,4	1,8	1,6	1,6	1,1	0,8	1,2	1,1	1,0	1,0	1,5	1,6	0,2	0,1	0,8	0,9	1,3	2,0	1,3	0,7
Essen	0,9	1,1	1,0	0,9	0,9	1,3	1,2	2,1	0,6	0,8	0,7	1,0	1,0	0,6	1,2	1,1	0,3	0,6	0,8	0,7	0,5	1,2	0,9	1,1
Duisburg	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5	1,0	0,7	0,6	0,5	0,6	0,4	0,5	0,4	0,4	0,6	0,7	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,7	0,5	0,4
Bochum	0,3	0,3	0,4	0,3	0,5	0,6	0,5	0,8	0,3	0,3	0,3	0,5	0,2	0,3	0,6	0,6	0,1	0,0	0,1	-0,2	0,1	0,4	0,3	0,3
Wuppertal	0,3	0,3	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5	0,6	0,3	0,4	0,3	0,4	0,4	0,3	0,2	0,4	0,0	-0,1	0,0	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3
Bielefeld	0,5	0,7	1,2	1,1	1,4	1,8	1,3	0,9	0,6	0,6	0,6	1,5	0,7	0,9	1,0	1,2	-0,1	0,0	0,6	0,2	0,8	1,7	0,5	0,7
Bonn	1,0	1,2	1,4	1,5	1,8	2,8	1,4	0,9	0,9	1,0	0,8	1,0	1,4	1,6	1,7	1,3	0,1	0,3	0,9	1,4	1,8	3,0	1,0	1,2
Münster	2,0	2,0	1,5	1,6	1,6	1,8	1,2	2,3	1,5	1,9	2,0	1,5	1,4	1,7	1,6	1,1	0,6	0,7	0,2	0,3	0,5	0,6	2,0	2,0
TOP-10-NRW	10,7	11,3	13,5	14,4	13,9	20,4	14,8	16,1	8,8	10,6	10,9	13,7	10,6	13,0	13,3	14,4	1,9	2,7	5,3	5,9	9,2	16,6	10,7	11,3

Quelle: Statistisches Bundesamt, Baufertigstellungen inklusive Wohnungen in Nichtwohngebäuden und Maßnahmen im Bestand; Städte nach Bevölkerungsgröße geordnet

2.3 Gegenüberstellung Bautätigkeit und Wohnungsbedarf

Im Folgenden wird die Bautätigkeit den Wohnungsbedarfen gegenübergestellt. Hierfür werden die Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells herangezogen, welches den Bedarf an Wohnraum für die privaten Haushalte beschreibt. Das Modell berechnet die Bedarfe auf Kreisebene anhand der prognostizierten demografischen Entwicklung, des altersabhängigen Wohnungskonsums, des derzeitigen Leerstands sowie weiteren Einflussfaktoren. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Modell keine eigenständige umfassende lokale Analyse darstellt und allein für regionale Vergleiche geeignet ist, mit denen beispielsweise raumstrukturelle Fehlentwicklungen identifiziert werden können. Dargestellt werden die Daten aus der Veröffentlichung vom Juli 2019 (Henger/Voigtländer, 2019).

Tabelle 2-2: Gedeckter Bedarf an Wohneinheiten 2016–2018

Name	Fertigstellungen pro Jahr 2016–2018		Wohnungsbedarf pro Jahr 2016–2020		Bedarfs- deckung
	Durchschnitt	Pro 1.000 EW	Durchschnitt	Pro 1.000 EW	In Prozent
Köln	3.142	2,89	6.888	6,34	46 %
Dortmund	1.380	2,35	2.320	3,95	59 %
Wuppertal	323	0,91	541	1,53	60 %
Münster	1.473	4,69	2.431	7,73	61 %
Duisburg	561	1,12	834	1,67	67 %
Bonn	1.553	4,74	2.157	6,59	72 %
Essen	981	1,68	1.354	2,32	72 %
Düsseldorf	2.667	4,31	3.144	5,08	85 %
Bielefeld	1.026	3,07	971	2,91	106 %
Bochum	476	1,31	372	1,02	128 %
Nordrhein-Westfalen (NRW)	47.848	2,67	61.800	3,44	77 %
Deutschland	283.286	3,41	341.700	4,11	83 %

Quellen: Bautätigkeit nach Statistisches Bundesamt; Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden einschl. Maßnahmen im Bestand; Wohnungsbedarf nach IW-Wohnungsbedarfsmodell (Henger/Voigtländer, 2019); EW = Einwohner; Städte nach dem Grad der Unterdeckung geordnet; Fett markiert sind die drei Fallstudienstädte mit den höchsten Fertigstellungszahlen pro Einwohner (Kapitel 4)

Nach dem IW-Wohnungsbedarfsmodell werden in NRW im Zeitraum 2016 bis 2020 jedes Jahr 61.800 Wohnungen benötigt (Tabelle 2-2). Das entspricht pro 1.000 Einwohner und Jahr einem Wert von 3,4. In Münster werden mit einem Wert von 7,3 die meisten neuen Wohnungen pro 1.000 Einwohner benötigt. Das entspricht gut 2.400 Wohnungen pro Jahr. Bonn und Köln sind mit 6,6 und 6,3 die Städte mit dem zweit- und dritthöchsten Bedarf je Einwohner. Im Ranking folgen mit dem Kreis Kleve (5,7 Wohnungen je 1.000 Einwohner und Jahr), dem Rhein-Sieg-Kreis (5,2 Wohnungen je 1.000 Einwohner und Jahr) und dem Rhein-Erft-Kreis (5,2 Wohnungen je 1.000 Einwohner und Jahr) drei Landkreise sowie die kreisfreie Stadt Paderborn (5,6 Wohnungen je 1.000 Einwohner und Jahr). Danach folgt die Landeshauptstadt Düsseldorf mit einem Bedarf von 5,1 Wohnungen je 1.000 Einwohner und Jahr (siehe Tabellenanhang).

In den Jahren 2016 und 2018 wurden landesweit jedoch nur 47.900 Wohnungen pro Jahr fertiggestellt. Das entspricht einer Bedarfsdeckung von 77 Prozent. Damit ist die Erfüllungsquote im Vergleich zu den gesamtdeutschen Zahlen unterdurchschnittlich. Bundesweit sind pro Jahr 341.700 Neubauwohnungen erforderlich, während zwischen 2016 und 2020 jedes Jahr 283.300 gebaut wurden. Damit lagen die Fertigstellungen bundesweit bei 83 Prozent der benötigten Wohnungen. Tabelle 2-2 zeigt die gedeckten Wohnungsbedarfe der zehn bevölkerungsreichsten Städte in NRW sowie von NRW und Deutschland insgesamt. Dabei sind die Städte nach dem Grad der Unterdeckung geordnet. Die Liste wird angeführt von Köln (mit einer Erfüllungsquote von lediglich 46 Prozent), gefolgt von Dortmund (59 Prozent) und Wuppertal (60 Prozent). In allen Städten mit weiter stark steigenden Bevölkerungszahlen fehlen nicht nur aktuell Wohnungen, sondern auch längerfristig bedarf es einer weiteren Steigerung der Bautätigkeit. In Köln müssten nach dem IW-Wohnungsbedarfsmodell im Jahr 2020 etwa 6.900 und bis 2025 jährlich etwa 5.000 Wohnungen gebaut werden. In den letzten Jahren waren es nach dieser Modell-schätzung mit tatsächlich nur 2.200 (2017), 3.700 (2018) und 2.300 (2019) fertiggestellten Wohnungen deutlich zu wenig (IT.NRW, 2020). Bleibt der Mangel an Wohnungen bestehen, dann müssen dort entsprechend viele Haushalte weiter auf die umliegenden Kreise und andere Städte ausweichen. Auffällig ist, dass auch in Münster in den letzten drei Jahren nur 61 Prozent der benötigten Wohnungen gebaut wurden. Die Stadt liegt damit auf dem Niveau anderer deutscher Universitätsstädte, die zwar in den letzten Jahren häufig ihr Wohnraumangebot für Studierende ausweiten konnten, jedoch in anderen Teilsegmenten des Wohnungsmarktes eine erhebliche Unterversorgung an Wohnraum aufweisen. Anders ist die Situation in den Städten Bielefeld und Bochum, die mit 106 respektive 128 Prozent ihre Wohnungsbedarfe mit ausreichender Bautätigkeit befriedigen konnten.

Zusammenfassend lässt sich konstatieren, dass die entstandenen Engpässe auf den Wohnungsmärkten ohnehin ausgeprägte gesellschaftliche Polarisierungstendenzen verstärken. Während Hauseigentümer in den Großstädten vom Immobilienboom in der Regel profitieren, sind einkommensschwächere Mieter in besonderem Maße von steigenden Wohnkosten betroffen. Dies gilt auch dann, wenn die Wohnkostenbelastung durch steigende Einkommen und Anpassungen der privaten Haushalte beim Wohnkonsum insgesamt konstant bleibt (Baldenius et al., 2020; Sagner et al., 2020). Es muss Aufgabe der Politik sein, diesen sozial und regional unterschiedlich verlaufenden Entwicklungen entschiedener mit wohnungs- und sozialpolitischen Instrumenten entgegenzutreten.

3 Baulandpotenziale

3.1 Kategorien von Baulandpotenzialen

Bautätigkeit erfordert bebaubare Flächen, die meist schlicht Bauland genannt werden. Die bebaubaren Flächen müssen nicht zwingend vorher unbebaut sein, da durch Umnutzung, Umbau und Ersatzneubau auf Bestandsflächen ebenfalls zusätzlicher Wohnraum geschaffen werden kann. Bestehende Systematisierungen von Baulandpotenzialen setzen in der Regel an der Unterscheidung zwischen Innenentwicklung im Siedlungsbestand und Außenentwicklung auf der „grünen Wiese“ an, auch wenn sich eine umfassend anerkannte Kategorisierung bis heute noch nicht durchsetzen konnte. Innenentwicklungspotenziale sind Flächen in öffentlichem oder privatem Eigentum innerhalb des gewachsenen Siedlungsbestands. Planerisch wird hierbei von Flächen im Zusammenhang bebauter Ortsteile nach § 34 sowie Bebauungsplangebietten nach § 30 BauGB gesprochen. Hierzu zählen:

- Baulücken, d. h. Flächen, die unbebaut, aber voll erschlossen sind und sich im beplanten oder unbeplanten Innenbereich oder neu in Kraft getretenen Bebauungsplänen befinden;
- Brachflächen, d. h. Flächen, die bebaut aber ungenutzt sind oder zwischengenutzt werden (z. B. Konversionsflächen); hierzu zählen auch Leerstände, die sich jedoch auf Wohn- oder Gewerbeeinheiten und nicht auf Flächen beziehen;
- Nachverdichtungspotenziale, d. h. Flächen auf bereits bebauten Grundstücken, die jedoch stärker bebaut werden können, indem weitere Gebäude neu errichtet oder bestehende Gebäude ausgebaut, vergrößert oder aufgestockt werden (z. B. Zweite-Reihe-Bebauung, Dachgeschossausbau, Ersatzneubau);
- Wiedernutzungspotenziale, d. h. bebaute Flächen, die in absehbarer Zeit vollständig oder teilweise brachfallen oder unbebaute Reserveflächen, die für eine Bebauung freigegeben werden.

Zu den Außenentwicklungspotenzialen gehören die folgenden Flächenkategorien außerhalb des gewachsenen Siedlungsbestands:

- Flächennutzungsplanpotenziale, d. h. Flächen, die im rechtskräftigen Flächennutzungsplan einer Kommune als Baufläche dargestellt sind, für die jedoch noch kein rechtskräftiger Bebauungsplan vorliegt; diese Flächen werden vom Statistischen Bundesamt als Bauerwartungsland bezeichnet;
- Bebauungsplanpotenziale, d. h. Flächen, die nach den §§ 30, 33 und 34 BauGB für eine bauliche Nutzung bestimmt sind, deren Erschließung aber noch nicht gesichert ist oder die nach Lage, Form oder Größe für eine bauliche Nutzung unzureichend gestaltet sind (§ 5 Abs. 2 ImmoWertV); diese Flächen werden vom Statistischen Bundesamt als Rohbauland bezeichnet;
- Regionalplanpotenziale, d. h. Flächen, die auf Ebene der Regionalplanung als Siedlungsbereich vorgesehen sind, jedoch noch nicht in einem Flächennutzungsplan einer Kommune dargestellt wurden;
- Sonstige Potenziale, d. h. Flächen, die durch angrenzende Bebauung geprägt sind und mit geringem Erschließungsaufwand und bodenrechtlichen Maßnahmen bebaubar gemacht werden können (z. B. Arrondierungsflächen, siehe § 13b BauGB (Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren), § 34 Abs. 4 Satz 3 BauGB (Ergänzungssatzung)).

Eine zentrale Frage bei der Erfassung von Baulandpotenzialen ist deren Marktverfügbarkeit bzw. Mobilisierbarkeit (BBSR, 2019). Laut dem Siedlungsflächenmonitoring 2017 der Bezirksregierung Düsseldorf sind nur 10,3 Prozent der ermittelten Potenziale sofort und weitere 10,5 Prozent kurzfristig (0-2 Jahre) verfügbar. Knapp die Hälfte der Flächen steht hingegen erst langfristig (5-10 Jahre, 45,6 %) oder gar nicht zur Verfügung (2,5 %). Der Rest ist mittelfristig (2-5 Jahre) mobilisierbar. Da die meisten Flächen in der Regel nicht sofort bebaut werden können, wird in diesem Gutachten bewusst der Begriff Potenzial und nicht Reserve verwendet. Der Begriff soll deutlich machen, dass Baulandpotenziale Flächen darstellen, denen für eine endgültige Bebauung noch infrastrukturelle Maßnahmen und/oder rechtliche Voraussetzungen zur Herstellung der Nutzungsmöglichkeiten der Grundstücke fehlen. So liegt beispielsweise bei den genannten Flächennutzungsplanpotenzialen kein rechtskräftiger Bebauungsplan vor. Beim Bebauungsplanverfahren muss die Öffentlichkeit beteiligt werden, was unter Umständen mit Widerständen aus der Bevölkerung einhergeht (Stichwort: Not in my backyard, NIMBY-Problem). Zudem fehlt den Flächen häufig noch die innere oder auch äußere Erschließung der Grundstücke, was Kosten verursacht, die je nach Marktsituation oder Anforderung an die Bebauung nicht refinanziert werden können. Darüber hinaus sind die Eigentumsverhältnisse und Motivationslagen der Grundstücksbesitzer zur Entwicklung der Fläche entscheidend für deren Bebaubarkeit. Alle Potenzialflächen verlangen daher immer auch eine Bewertung, die darüber Auskunft gibt, wann die Potenziale auch tatsächlich vorliegen und genutzt werden können (Bezirksregierung Köln, 2017).

Es bestehen keine bundes- oder landesweiten Erhebungen, welche die genannten Kategorien an Baulandpotenzialen vollumfänglich erfassen. Auf Landesebene verfügen einige Flächenländer, wie beispielsweise Niedersachsen (Nbank, 2020) oder NRW, über Ansätze und Erhebungen (nächster Abschnitt), welche die meisten Kategorien berücksichtigen. Speziell die Nachverdichtungs- und Wiedernutzungspotenziale sind jedoch kaum zu quantifizieren, da hierfür spezifisches lokales Wissen erforderlich ist (Baba/Kemper, 2016). Hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang die Erhebungen des BBR aus den 2000er Jahren und des BBSR aus dem Jahr 2012. So fanden in den Jahren 2000, 2003 und 2006 bundesweite Befragungen der Kommunen über die Wohnbaulandpotenziale (damals als „baureife Brutto-Baulandreserven“ bezeichnet) statt (BBR, 2007). Zudem wurden im Jahr 2012 in einer bundesweiten Kommunalbefragung die Innenentwicklungspotenziale abgefragt (BBSR, 2013). Diese Befragung wird aktuell wiederholt und soll alle kommunalen Baulandpotenziale erfassen. Mit Ergebnissen ist aber erst im Lauf des Jahres 2021 zu rechnen.

3.2 Zentrale Ergebnisse des Siedlungsflächenmonitorings NRW

Das Bundesland Nordrhein-Westfalen führte in den Jahren 2014 und 2017 erstmalig ein landesweit abgestimmtes Siedlungsflächenmonitoring durch, welches im Jahr 2010 gesetzlich verankert wurde. Nach § 9 Abs. 4 Landesplanungsgesetz obliegt das Monitoring den Regionalplanungsbehörden, die dieses zusammen mit den Gemeinden durchführen. Diese stellen in kombinierten Abfrage- und Erhebungsverfahren ihre Flächenangaben der Regionalplanung zur Verfügung. Da andere Bundesländer über kein derartiges Monitoringsystem verfügen, nimmt das große Flächenland NRW hier eine bundesweite Vorreiterrolle ein. Das Monitoring befindet sich teilweise noch in einer Aufbauphase und wird laufend weiterentwickelt (ILS, 2015b). Den großen Nutzen erfährt das Monitoring dabei in dem intensiven Beschäftigen der Kommunen mit den eigenen Flächenbeständen, dem engen Austausch der Städte und Gemeinden mit der Regionalplanung sowie der Vereinheitlichung von Definitionen und Erfassungsmethoden. Zudem

erzeugt das Monitoring belastbare Informationen, auf deren Basis fundierte Bedarfsberechnungen und -prüfungen durchgeführt werden, die zu einer bedarfsgerechten Siedlungsentwicklung beitragen können.

Beim zweiten landesweiten Siedlungsflächenmonitoring 2017 wurden alle Flächen erfasst, die im rechtskräftigen Flächennutzungsplan einer Kommune dargestellt sind (ILS, 2019, 7ff.). Sogenannte Reserveflächen sind danach solche Flächen, die in diesem kommunalen Planwerk für eine Wohnnutzung bzw. eine Gewerbenutzung dargestellt sind und auf denen noch keine Baumaßnahme stattgefunden hat oder eine Nutzung dauerhaft aufgegeben wurde (Wohn- bzw. Gewerbebranche). Erfasst wurden auch Baulücken, für die allerdings beim landesweiten Monitoring eine Erhebungsuntergrenze von 2.000 m² (= 0,2 Hektar) angesetzt wurde. Kleinere bebaubare Grundstücke im Innenbereich wurden nicht erfasst.

Zusätzlich wurden Regionalplanpotenziale ermittelt, bei denen es sich in NRW um in der Regionalplanung festgelegte Siedlungsbereiche handelt, die jedoch im Flächennutzungsplan einer Kommune noch nicht als Bauland dargestellt wurden. Hierbei sind nur Flächen erfasst, die eine Mindestgröße von 1,0 Hektar aufweisen. Alle Flächen werden beim landesweiten Monitoring als Bruttobauflächen erfasst, die auch Verkehrsflächen zur inneren Erschließung sowie Grün- oder ggf. auch Ausgleichsflächen enthalten können. Die Relationen von Netto- und Bruttobauland variieren stark, liegen aber im Durchschnitt bei einer Größenordnung von 0,8 (UBA, 2019). Demnach dürften etwa 20 Prozent der erhobenen Flächen für die eigentliche Bebauung nicht zur Verfügung stehen, wobei der Anteil stark von den Verhältnissen vor Ort abhängt (z. B. Topografie).

Der Beitrag behandelt die Baulandpotenziale für das Wohnen, die im folgenden Wohnflächenpotenziale genannt werden. Im Rahmen des Siedlungsflächenmonitorings NRW (ILS, 2015a; ILS, 2019) wurden auf Basis der geltenden Flächennutzungspläne der Kommunen Flächen von insgesamt 17.600 Hektar identifiziert, die als Wohnflächen gekennzeichnet sind, jedoch (noch) nicht bebaut wurden. Geht man von einer mittleren Dichte für Baugebiete in Höhe von 25 Wohneinheiten pro Hektar Bruttobauland aus (Durchschnittswert für Regierungsbezirk Düsseldorf) (Bezirksregierung Düsseldorf, 2018), ergibt sich hieraus ein theoretisches Potenzial von rund 440.000 Wohneinheiten. Hierbei ist wie besprochen zu beachten, dass diese Flächen nicht ohne Einschränkungen frei verfügbar sind, beispielsweise weil es sich um altlastenbehaftete Brachflächen handelt oder weil Eigentümer kein Interesse an einer baulichen Nutzung oder Veräußerung des Grundstücks haben. Zudem lassen sich speziell in den Großstädten auch höhere Dichtewerte von zum Teil über 100 Wohneinheiten je Hektar im Geschosswohnungsbau realisieren.

In vier von sechs Planungsregionen (Düsseldorf, Köln, Münster und Ruhr) wurden zudem Regionalplanpotenziale in Höhe von 17.500 Hektar identifiziert. Damit übersteigt der Umfang an Regionalplanpotenzialen den Umfang der Flächennutzungsplanpotenziale in den betreffenden Regionen (11.600 Hektar) deutlich. Dies zeigt, dass den Kommunen von Seiten der Regionalplanung grundsätzlich ausreichende Möglichkeiten zur Entwicklung neuer Wohnbauflächen angeboten werden. Fraglich ist jedoch, inwiefern diese nachfragegerecht entwickelt werden können.

Die im Siedlungsflächenmonitoring erhobenen Wohnflächenpotenziale liegen zu einem nicht unerheblichen Teil außerhalb der Regionen, die von einem Mangel an Wohnraum gekennzeichnet sind. Wie Tabelle 3-1 veranschaulicht, liegen 6.600 Hektar der Wohnflächenpotenziale in Kreisen mit einer ausreichenden Bautätigkeit. Immerhin befinden sich 11.000 Hektar der

Potenziale in Kreisen, in denen im Zeitraum 2016 bis 2018 nach dem IW-Wohnungsbedarfsmodell eine zu geringe Bautätigkeit beobachtet wurde. Mit Blick auf die kreisfreien Großstädte, in denen der größte Wohnungsmangel vorliegt, zeigt sich ein ähnliches Bild. In den 17 kreisfreien Großstädten NRW mit zu niedriger Bautätigkeit liegen 2.730 der 3.300 Hektar erhobenen Wohnflächenpotenziale. Auf diesen Flächen lassen sich theoretisch, unter der Annahme, dass sich lediglich 25 Wohnungen je Hektar realisieren lassen, nur knapp über 68.000 Wohnungen errichten. Diese Potenziale stehen nach dem IW-Wohnungsbedarfsmodell einem jährlichen Wohnungsbedarf von gut 24.000 Einheiten gegenüber. Damit reichen die Potenziale in den 17 kreisfreien Großstädten NRW mit Wohnungsmangel nur zur Befriedigung des Bedarfs für 2,8 Jahre aus. In den sonstigen Kreisen mit zu niedriger Bautätigkeit reichen hingegen die Potenziale theoretisch noch 8,0 Jahre.

Tabelle 3-1: Verteilung der Wohnflächenpotenziale 2017

Anzahl Kreise			
	Insgesamt	Kreise mit zu niedriger Bautätigkeit	Kreise mit ausreichender Bautätigkeit
Insgesamt	53	35	18
TOP-10-Städte	10	8	2
Kreisfreie Großstädte*	23	17	6
Sonstige Kreise	30	18	12
Wohnflächenpotenziale (FNP/RFNP) nach Siedlungsflächenmonitoring 2017 (Hektar)			
	Insgesamt	Kreise mit zu niedriger Bautätigkeit	Kreise mit ausreichender Bautätigkeit
Insgesamt	17.593	10.960	6.633
TOP-10-Städte	1.692	1.387	304
Kreisfreie Großstädte*	3.300	2.730	570
Sonstige Kreise	14.293	8.230	6.063

Quellen: Siedlungsflächenmonitoring 2017; IW-Wohnungsbedarfsmodell 2019; Kreise mit zu niedriger Bautätigkeit sind hier Kreise, in denen die Fertigstellungen p.a. 2016–2018 nicht den Wohnungsbaubedarf p.a. bis 2020 gedeckt haben. Kreise mit ausreichender Bautätigkeit sind Kreise, in denen die Fertigstellungen p.a. 2016–2018 den Wohnungsbaubedarf p.a. bis 2020 gedeckt haben; *inkl. Städteregion Aachen

Auch insgesamt verfügen die kreisfreien Großstädte in NRW über weniger Potenziale als die sonstigen Kreise. So hat eine kreisfreie Großstadt im Durchschnitt ein Potenzial von 143 Hektar, während die sonstigen Kreise im Durchschnitt ein Potenzial von 476 Hektar aufweisen. Damit erreichen die kreisfreien Großstädte nur ein Drittel des Niveaus der sonstigen Kreise (30,1%). Übersetzt in Wohneinheiten – unter Annahme einer für städtische Verhältnisse eher moderaten Bebauungsdichte von 25 Wohneinheiten pro Hektar – resultiert hieraus ein mögliches Bauvolumen von knapp 3.600 Wohneinheiten in einer kreisfreien Stadt und knapp 12.000 Einheiten in einem Landkreis. Die niedrigen Potenziale in den Großstädten gehen jedoch nicht mit niedrigen Wohnungsbedarfen oder einer niedrigen Bautätigkeit einher. So benötigt ein Kreis im

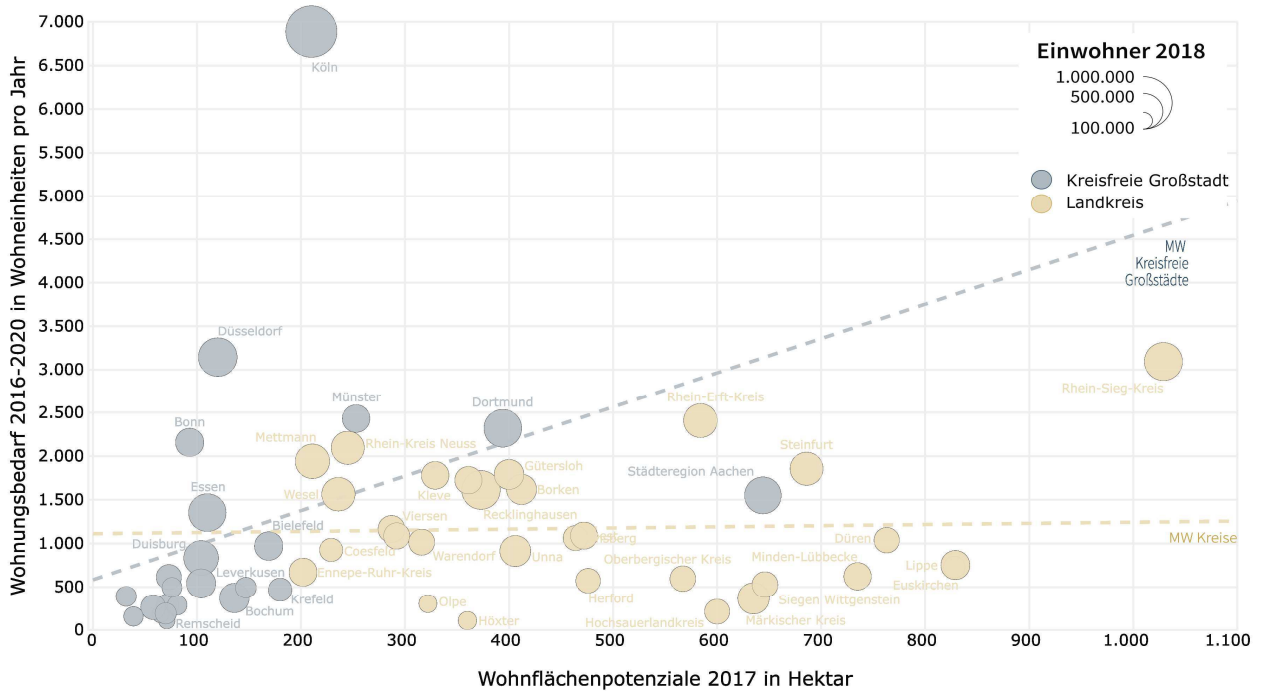
Durchschnitt – unabhängig davon, ob kreisfreie Stadt oder Landkreis – nach dem IW-Wohnungsbedarfsmodell rund 1.200 Wohnungen pro Jahr. Die umgesetzte Bautätigkeit ist in den kreisfreien Großstädten zwar etwas niedriger (807 Wohnungen pro Jahr und Kreis im Vergleich zu 976) als in den sonstigen Kreisen, jedoch nicht so unterschiedlich wie bei den erhobenen Baulandpotenzialen.

Von den 53 Kreisen NRWs wurden in absoluten Zahlen in den Kreisen Rhein-Sieg, Lippe und Euskirchen mit 1.029, 829 und 828 Hektar die meisten Potenziale erhoben (siehe Tabellenanhang). Die geringsten Potenziale fanden sich hingegen in den kreisfreien Großstädten Mülheim an der Ruhr, Herne und Gelsenkirchen mit 32, 39 und 58 Hektar an Wohnflächenpotenzialen. Diese Absolutwerte haben jedoch nur eine sehr geringe Aussagekraft. Entscheidend ist die Frage, ob die Potenziale auch dort vorliegen, wo sie benötigt werden. In Relation zum Bedarf hat der Kreis Höxter das größte Potenzial. Dort stehen einem Bedarf von jährlich 108 Wohneinheiten 360 Hektar an Potenzialflächen gegenüber. In einer Kennzahl ausgedrückt entspricht das 3.332 Hektar für 1.000 Einheiten. Bei den 23 kreisfreien Großstädten hat Remscheid mit 657 Hektar pro 1.000 Wohneinheiten die größte Anzahl an Potenzialflächen. Auf der anderen Seite liegen kaum Potenziale in den Großstädten mit angespannten Wohnungsmärkten vor. Die geringsten Flächenpotenziale für das Wohnen hat Köln, gefolgt von Düsseldorf und Bonn. Dort stehen 1.000 Wohneinheiten nur 31, 38 bzw. 43 Hektar an Potenzialflächen gegenüber. Unter der Annahme, dass 25 Wohneinheiten auf einem Hektar errichtet werden können, reichen damit die Potenziale in Köln theoretisch nur für neun Monate aus, um den eigenen Wohnungsbedarf zu bedienen. In Düsseldorf sind es mit elf und in Bonn mit 13 Monaten nicht viel mehr. Da in diesen Städten aber mehr gebaut wird, verdeutlicht dies, dass ein Großteil der Wohnbautätigkeit auf Flächen stattfindet, die beim Siedlungsflächenmonitoring nicht erfasst sind bzw. deutliche höhere Dichten als die angenommenen 25 Wohneinheiten pro Hektar realisiert werden. Hierzu gehören Bautätigkeiten, die im Siedlungsbestand etwa durch die Schließung von Baulücken oder Nachverdichtungen stattfinden, oder Entwicklungen, die kurzfristig planerisch umgesetzt werden.

Geht man davon aus, dass Potenzialflächen dem Markt schnell zur Verfügung gestellt und bebaut werden können, müsste ein positiver Zusammenhang der Bautätigkeit mit den Wohnflächenpotenzialen sichtbar sein. In der Tat ist eine leicht positive Korrelation insgesamt (Koeffizient: 0,26) für alle 53 Kreise zu erkennen. In den 23 kreisfreien Großstädten ist dieser Zusammenhang mit einem Korrelationskoeffizienten von 0,45 deutlicher ausgeprägt. Anders ist der Zusammenhang zwischen Wohnungsbedarfen und den Wohnflächenpotenzialen zu interpretieren. Hier wirken zwei Effekte: Zum einen führt ein höherer Bedarf theoretisch zu einer verstärkten Identifikation und Bereitstellung von Baulandpotenzialen. Auf der anderen Seite werden bei hohem Bedarf Potenziale schneller mobilisiert, sodass sie zügig aus der Statistik der Baulandpotenziale wieder herausfallen. Wie Abbildung 3-1 zeigt, besteht vermutlich aus diesen Gründen zwischen den Wohnflächenpotenzialen und den Wohnungsbedarfen nur ein schwacher Zusammenhang. Die Koeffizienten liegen insgesamt bei 0,12, in den kreisfreien Großstädten bei 0,35.

Allgemein lassen sich somit erhebliche räumliche Ungleichgewichte von Wohnungsbedarfen und Flächenpotenzialen feststellen. Ein großer Teil der potenziell bebaubaren Flächen findet sich in Räumen mit eher entspannten Marktlagen. Umgekehrt existieren in Regionen mit hohem Bedarf eklatante Mangelsituationen. Die Herausforderung der zukünftigen Baulandpolitik besteht deshalb darin, Bauland „am richtigen Ort“ bereitzustellen und die Mobilisierung von Bestandspotenzialen deutlich zu verstärken.

Abbildung 3-1: Zusammenhang Wohnungsbedarf und Wohnflächenpotenziale



Quellen: Siedlungsflächenmonitoring 2017; IW-Wohnungsbedarfsmodell 2019

Die Ergebnisse des Siedlungsflächenmonitorings lassen für NRW auch Aussagen zur Inanspruchnahme von Potenzialen im Zeitverlauf zu. Landesweit sank der Umfang der erhobenen Wohnflächenpotenziale zwischen den Jahren 2014 und 2017 um 7,6 Prozent (Tabelle 3-2). Der stärkste Rückgang ist mit -15,8 Prozent in den zehn größten Städten NRW zu beobachten gewesen. Die Ursachen für diesen überdurchschnittlich starken Rückgang dürften damit zusammenhängen, dass die Flächenpotenziale in Städten mit hoher Nachfrage und knappem Angebot schneller und verstärkt baureif gemacht und entwickelt werden. Darauf deuten Einzelauswertungen im Rahmen des Siedlungsflächenmonitorings hin (ILS, 2019, 67). Da jedoch die Inanspruchnahme von Flächen noch nicht in allen Planungsregionen systematisch erfasst wird, fehlt hierzu leider eine belastbare Datengrundlage. Zudem lässt sich mit den vorliegenden Daten nicht sicher beurteilen, in welchem Maße neue Potenzialflächen durch Neudarstellungen im Flächennutzungsplan hinzugekommen sind. Im Regierungsbezirk stellt man aber fest, dass der Rückgang der Reserven nicht so hoch ist, wie er nach dem Bauboom sein müsste (Bezirksregierung Düsseldorf, 2018, 11ff.). Mit entgegengesetzter Wirkung lässt sich gleichzeitig auch nicht sagen, welche Potenziale unter dem Stichwort „Planungsleiche“ zwischen 2014 und 2017 zurückgeplant wurden.

Insgesamt bestehen Anhaltspunkte für die Annahme, dass die Wohnflächenpotenziale in Städten mit angespannten Wohnungsmärkten einer anhaltenden Verknappungstendenz unterliegen. Die einzelnen Berichte aus den Planungsregionen bestätigen dies. So liegt der Anteil der baulich genutzten Flächen an allen Wohnbauflächen im gesamten Regierungsbezirk Köln beispielsweise bei 92,8 Prozent. Die Großstädte des Bezirks haben hingegen einen deutlich höheren Wert (Köln: 98,0 %, Bonn: 96,8 %, Leverkusen: 96,1 %) (Bezirksregierung Köln, 2016, 9). Die zahlreichen genannten Mobilisierungshemmnisse von Flächen im Innen- wie im Außenbereich verschärfen die Lage weiter. In den Interviews mit kommunalen Entscheidungsträgern wurden diese Aspekte vertiefend erörtert (siehe Kapitel 4).

Tabelle 3-2: Veränderung der Wohnflächenpotenziale 2014/2017

Wohnflächenpotenziale (FNP/RFNP) nach Siedlungsflächenmonitoring 2014 (Hektar)			
	Insgesamt	Städte/Kreise mit zu niedriger Bautätigkeit	Städte/Kreise mit ausreichender Bautätigkeit
Insgesamt	19.043	11.891	7.152
TOP-10-Städte	1.895	1.528	367
Kreisfreie Großstädte	3.640	2.984	656
Sonstige Kreise	15.403	8.907	6.496
Veränderung der Wohnreserven (FNP/RFNP) nach Siedlungsflächenmonitoring (%)			
	Insgesamt	Städte/Kreise mit zu niedriger Bautätigkeit	Städte/Kreise mit ausreichender Bautätigkeit
Insgesamt	-7,6 %	-7,8 %	-7,3 %
TOP-10-Städte	-10,7 %	-15,8 %	+10,4 %
Kreisfreie Großstädte*	-9,3 %	-8,5 %	-13,1 %
Sonstige Kreise	-7,2 %	-7,6 %	-6,7 %

Quellen: Siedlungsflächenmonitoring 2017; IW-Wohnungsbedarfsmodell 2019; Kreise mit zu niedriger Bautätigkeit sind hier Kreise, in denen die Fertigstellungen p.a. 2016–2018 nicht den Wohnungsbaubedarf p.a. bis 2020 gedeckt haben. Kreise mit ausreichender Bautätigkeit sind Kreise, in denen die Fertigstellungen p.a. 2016–2018 den Wohnungsbaubedarf p.a. bis 2020 gedeckt haben; *inkl. Städteregion Aachen

4 Fallstudien

Zur vertiefenden Analyse kommunaler Ansätze des Flächenmanagements werden im Folgenden drei kommunale Fallbeispiele porträtiert. Dazu wurden auch Interviews mit städtischen Entscheidungsträgern geführt. Die Leitfragen der Gespräche sind im Anhang des Gutachtens dokumentiert. Die Auswahl der Fallbeispiele erfolgte anhand statistischer Analysen zur Wohnbautätigkeit der Kommunen. Das erklärte Ziel war es, über die bewusste Auswahl von Kommunen mit vergleichsweise hoher Wohnbautätigkeit mehr über die Wirksamkeit planerischer Instrumente, förderlicher politischer Rahmenbedingungen und Akteurskonstellationen sowie weiterer Einflussfaktoren zu erfahren. Auf dieser Grundlage wurden im Mai und Juni 2020 ausgewählte Vertreter der Städte Bonn, Düsseldorf und Münster interviewt.

Im Folgenden werden zunächst die vorab gesammelten und in den Interviews erörterten Rahmenbedingungen für die Wohnbautätigkeit in den ausgewählten Kommunen erläutert. Neben einer vergleichenden Analyse der Statistik der Baufertigstellungen sind Parameter der Wohnungsnachfrage und -bereitstellung von Interesse. Dazu gehören die Bevölkerungsdynamik, die Boden- und Mietpreisentwicklung, Veränderungen der Flächennutzung sowie die im Zeitverlauf verbleibenden Baulandpotenziale und Leerstände im Siedlungsgefüge.

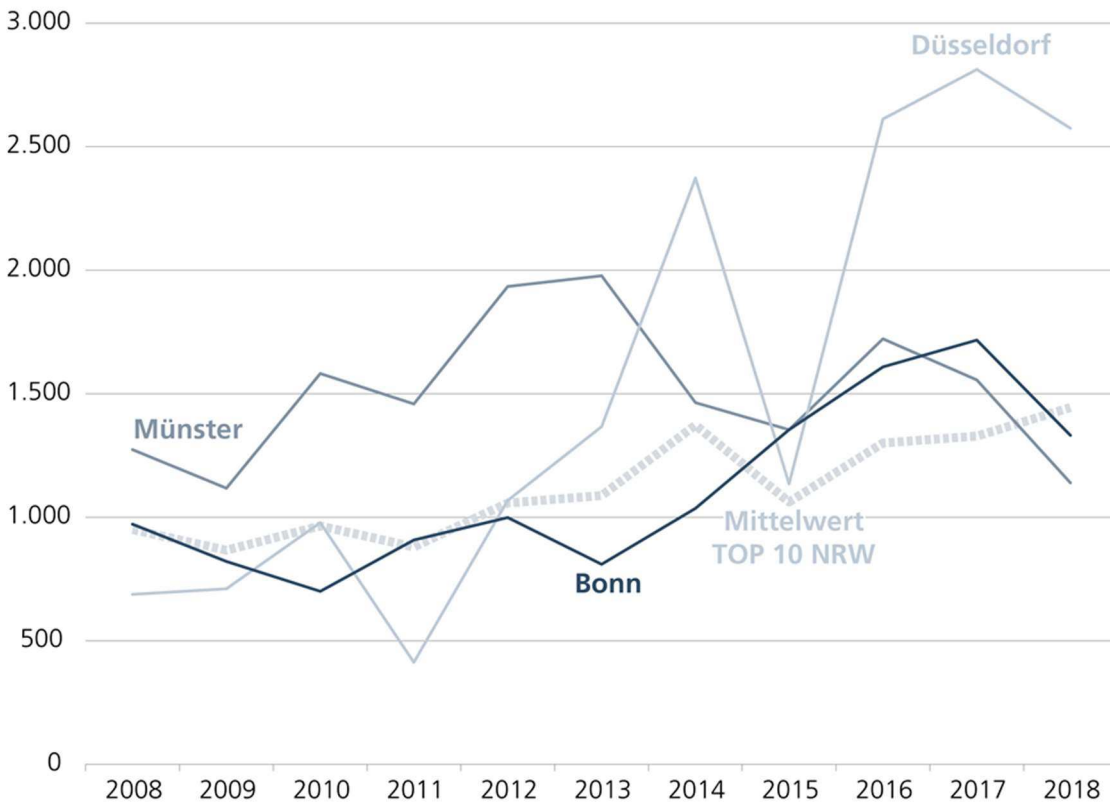
4.1 Ausgewählte Kennwerte der Baulandentwicklung

Im Vergleich zu den zehn bevölkerungsreichsten NRW-Kommunen haben die Fallstudienstädte seit 2008 überdurchschnittlich viele neue Wohnungen gebaut (siehe Abbildung 4-1). Sie verzeichneten im Zeitraum von 2016 bis 2018 die meisten Baufertigstellungen pro Einwohner (Kapitel 2.2). Die bei Baufertigstellungen üblichen jährlichen Schwankungen lassen für die Stadt Bonn den Schluss zu, dass über die letzten Jahre des Beobachtungszeitraums besonders viel gebaut wurde. Ab 2018 sind die Zahlen rückläufig (1.332 fertiggestellte Wohnungen). Ein ähnlicher Trendverlauf zeigt sich ab 2015 für die Stadt Münster. Auch hier lässt sich ein rückläufiges Bauvolumen im Jahr 2018 feststellen (1.187 fertiggestellte Wohnungen). Für die Wahl Münsters als Fallstudienstadt sprach aber das im Vergleich mit seiner Stadtgröße seit vielen Jahren überdurchschnittlich hohe Niveau an Baufertigstellungen, das im Wesentlichen im Beobachtungszeitraum gehalten wurde. Die in Abbildung 4-1 rückläufigen Zahlen ab 2016 sind deshalb nicht zwingend Ausdruck eines rückläufigen Trends. Sie könnten eine temporäre Folge des konsequenten Abschöpfens bestehender Potenziale in den Vorjahren oder eine kurzfristige Schwankung sein.

Im Unterschied zu Bonn und Münster fällt für Düsseldorf die Steigerungsrate der Baufertigstellungen ab 2016 auf. Die Landeshauptstadt hat nach einer stark rückläufigen Anzahl an Baufertigstellungen im Jahr 2015 deutliche Steigerungen erzielt (2.234 fertiggestellte Wohnungen). Hinweise aus den Interviews verweisen darauf, dass die Bereitstellung von Wohnraum für Schutzbedürftige und Asylbewerber die Statistik beeinflusst, möglicherweise nachgelagert in den Folgejahren. Der Umfang dieses Effekts kann aus den statistischen Angaben jedoch nicht genau ermittelt werden. Eine eigene Recherche für die zehn bevölkerungsreichsten Städte zeigt, dass die meisten Großstädte eigene Statistiken führen, die zum Teil deutlich von den Zahlen der Landesstatistik abweichen. Über den Zeitraum von 2011 bis 2018 liegen die Werte der Städte dabei durchgehend unterhalb der in den Landesportalen veröffentlichten Statistik. In Bonn und Düsseldorf sind die Abweichungen am größten, in Münster am geringsten.

Abbildung 4-1: Baufertigstellungen in Bonn, Düsseldorf und Münster 2008–2018

Anzahl fertiggestellter Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden einschl. Maßnahmen im Bestand



Quelle: IT.NRW, Statistisches Bundesamt

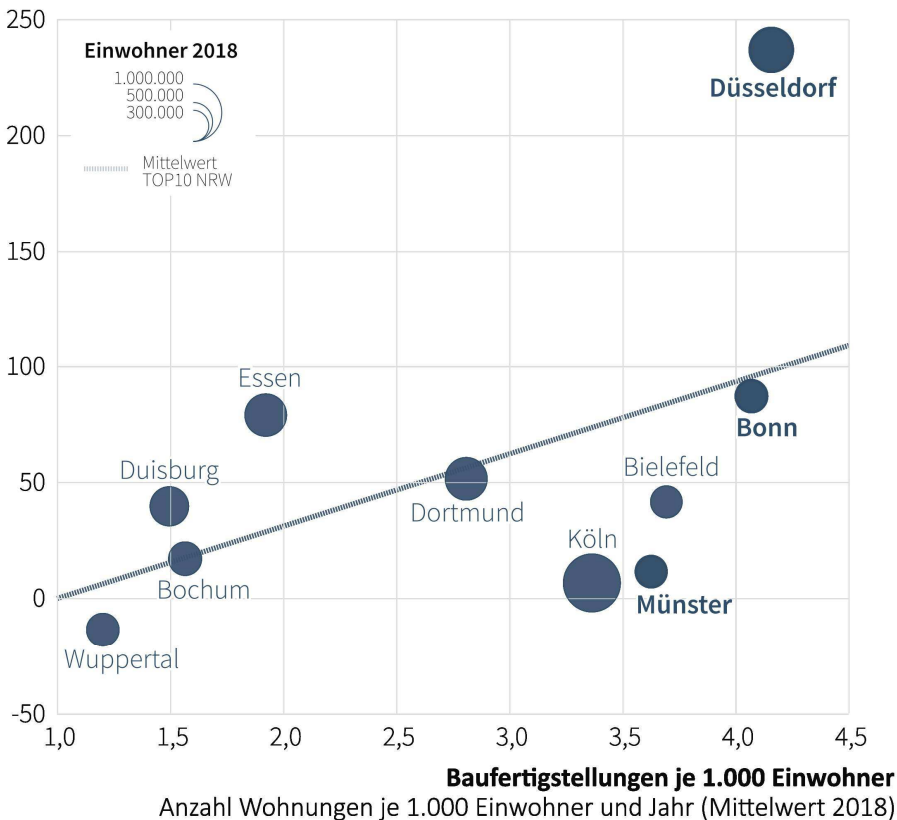
Die in Abbildung 4-1 gezeigte Entwicklung der absoluten Anzahl neu fertiggestellter Wohnungen wird in der waagerechten X-Achse in Abbildung 4-2 für das letzte Jahr des Beobachtungszeitraums (2018) auf die Anzahl der Einwohner normiert. Erneut wird für die Stadt Düsseldorf der außerordentliche Anstieg der Wohnbautätigkeit auf 4,2 Wohnungen je 1.000 Einwohner im Beobachtungszeitraum ersichtlich. Die Stadt Bonn liegt bei diesem Vergleich mit einem Wert von 4,1 Wohnungen je 1.000 Einwohner an zweiter Stelle. Münster liegt in der auf Einwohner normierten Betrachtung auf dem dritten Platz aller betrachteten Kommunen (3,6).

Die Werte der horizontalen Y-Achse geben die relative Veränderung der Wohnbautätigkeit in Prozent wieder, geglättet über die ersten (2008–2010) und letzten drei Jahre (2016–2018) des Beobachtungszeitraums. Auch bei dieser Einordnung findet sich Bonn mit einem Wert von 86,8 Prozent auf dem zweiten Platz hinter Düsseldorf. Anhand dieser Zahlen ist zu konstatieren, dass Bonn im Beobachtungszeitraum seine Wohnbautätigkeit fast verdoppelt hat und damit aktuell neben Düsseldorf landesweit die höchste Wohnbautätigkeit realisiert. Inwiefern diese Interpretation der Datenlage die Einschätzung der verantwortlichen Experten wiedergibt, ist Thema der Ausführungen in Abschnitt 4.2.

Abbildung 4-2: Baufertigstellungen – Niveau und Veränderung TOP-10-Städte

Veränderung der Baufertigstellungen

Relative Änderung der Mittelwerte 2016-18 und 2008-10 (in Prozent)



Quelle: IT.NRW, Statistisches Bundesamt; Baufertigstellungen inklusive Wohnungen in Nichtwohngebäuden und Maßnahmen im Bestand

Zur weiteren Einordnung der statistisch erfassten Wohnbautätigkeit listet Tabelle 4-1 ergänzende Kenngrößen der Wohnungsnachfrage und -bereitstellung auf. Die Bevölkerungsentwicklung zwischen 2011 und 2018 verweist auf einen Bevölkerungsanstieg von 5,0 Prozent für Düsseldorf im Beobachtungszeitraum und liegt damit etwas unter dem Wert für Bonn (+6,4 %) und Münster (+7,1 %). In der Interpretation der demografischen Entwicklung (Bevölkerungsstand, Bevölkerungsentwicklung absolut und relativ, Wanderungsgeschehen) wird deutlich, dass alle drei Fallbeispiele sowie Köln eine überdurchschnittliche Bevölkerungsentwicklung im Vergleich zu den zehn größten NRW-Vergleichsstädten aufweisen. Die prozentuale Veränderung ist jedoch durch den Zuzug von Schutzsuchenden und Asylbewerbern im Beobachtungszeitraum nicht unerheblich beeinflusst. In einer Sonderauswertung von Wanderungsdaten wurde für die Jahre 2013-2015 der Zuzug und Fortzug von Einwohnern mit Nationalität eines Landes mit hohem Anteil an Schutzsuchenden und Asylbewerbern aus den Datengrundlagen isoliert. Die verbleibenden „Binnenwanderungen“ zeigen einen negativen Saldo von minus 403 Personen je 100.000 Einwohner für die Stadt Bonn und minus 122 Personen je 100.000 Einwohner in Düsseldorf. Die positiven Werte für die Universitätsstadt Münster (+512 Personen je 100.000 Einwohner) dürften vor allem auf die Zuwanderung junger Studierender zurückzuführen sein.

Tabelle 4-1: Kenngrößen zur Interpretation der Wohnbautätigkeit

Indikator	Bonn	Düssel- dorf	Münster	Mittel- wert TOP 10 NRW
Bevölkerungsstand 31.12.2018 ¹	327.258	619.294	314.319	420.597
Bevölkerungsentwicklung 2011-2018 (absolut) ¹	19.728	29.645	20.926	18.761
Bevölkerungsentwicklung 2011-2018 (%) ¹	6,4	5,0	7,1	4,1
Binnenwanderungssaldo Gesamt 2013-2015 (= Zu- züge - Fortzüge je 100.000 Einwohner) ¹	-403	-122	512	-17
Binnenwanderungssaldo Bevölkerung im Familien- alter 2013-2015 (= Zuzüge - Fortzüge der 30- bis unter 50-Jährigen und der unter 18-Jährigen je 100.000 Einwohner) ¹	-1.425	-1.079	-1.329	-516
Veränderung Siedlungs- und Verkehrsfläche (%-Abweichung zw. MW 2002-2004 & 2013-2015) ¹	1,91	2,56	10,30	3,90
Anteil Baulandentwicklungen im Außenbereich nach ATKIS, 2009-2018 (%)	18,6	0	38,5	n.a.
Fertiggestellte Wohnungen, Mittelwert der Jahre 2008-2018 / 2016-2018 ^{1*}	1.114 / 1.553	1.521 / 2.667	1.507 / 1.473	1.120 / 1.358
Fertiggestellte Wohnungen 2008-2018 / 2016- 2018 pro 100.000 Einwohner ^{1*}	3,4 / 4,7	2,5 / 4,3	4,8 / 4,7	2,2 / 2,7
Anteil nicht bewohnter Wohneinheiten („Leer- standsquote“) 2016 (%) ²	1,4	1,7	1,0	2,3
Entwicklung Leerstandsquote von Wohneinheiten 2011-2016 (%) ²	-41,0	-43,7	-39,9	-35,4
Veränderung Wohnflächenpotenziale 2014/2017 ³	-27,1	8,5	-2,5	-10,7
Veränderung Bodenrichtwerte für Misch- oder mehrgeschossige Bauweise 2013-2018 (%) ⁴	40,9	31,6	156,7	35,1
Durchschnittliche Mietpreise 2018 (Bestandsmie- ten, in EUR/m ²) ⁵	9,2	9,8	9,4	7,8
Durchschnittlicher Mietpreisanstieg 2012-2018 (Bestandsmieten, in EUR/m ²) ⁵	2,0	1,7	2,2	1,4

Quellen: ¹ Statistische Ämter des Bundes und der Länder; ² BBSR–Leerstandsfortschreibung; ³ Siedlungsflächenmonitoring NRW; ⁴ BORIS.NRW; ⁵ empirica; * Baufertigstellungen inklusive Wohnungen in Nichtwohngebäuden und Maßnahmen im Bestand, Einwohner zum 31.12.2018

Der negative Wanderungssaldo beläuft sich in der Alterskohorte im typischen Familienalter (30 bis 50 Jahre) in allen drei Städten auf einen Verlust von jeweils über 1.000 Personen je 100.000 Einwohner im genannten Zeitraum. Im Zusammenhang mit Erkenntnissen aus der Wanderungsforschung liegt der Rückschluss nahe, dass – ähnlich wie in anderen deutschen Großstädten – Menschen im Familiengründungsalter mehrheitlich aus den Großstädten ins Umland ziehen (Stawarz/Rosenbaum-Feldbrügge, 2020, 20 ff.) Die verbleibende positive Bevölkerungsentwicklung dürfte sich im Umkehrschluss deshalb vornehmlich aus Zuzügen aus dem Ausland und junger Menschen im Bildungs- oder Berufseinstiegsalter speisen.

Die nachfolgend aufgezeigte Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsflächen im Zeitraum von 2002 bis 2015 (ermittelt aus der Veränderung der geglätteten Drei-Jahres-Mittelwerte zu Beginn und Ende der Beobachtungsperiode) erweist sich für Bonn (1,9 %) deutlich niedriger als das Mittel der zehn NRW Vergleichsstädte (3,9 %). Bonn hat demnach seine überdurchschnittliche Wohnbautätigkeit (1.429 Wohnungen gegenüber 1.102 Wohnungen in den Vergleichsstädten) mit einer relativ geringen Flächeninanspruchnahme realisiert. Die hohe Wohnbautätigkeit führt in der Bilanz aber zu einem deutlichen Abschmelzen der Wohnflächenpotenziale um 27,1 Prozent, bezogen auf die verfügbaren Zahlen aus dem Siedlungsflächenmonitoring NRW im Teilzeitraum von 2014 bis 2017. Die Potenziale sanken von 127 auf 93 Hektar. Bezogen auf den Bedarf verfügt Bonn damit nach Köln und Düsseldorf über den niedrigsten Bestand an Wohnflächenpotenzialen (Kapitel 3.2). Jedoch sind von Seiten der Regionalplanung im Jahr 2017 390 Hektar an Flächen vorgesehen, die von der Stadt Bonn zukünftig als allgemeiner Siedlungsbereich (ASB) für das Wohnen genutzt werden können. Darüber hinaus wurden Leerstände weitestgehend abgebaut. Die Quote ist seit 2011 von 2,4 auf 1,4 Prozent stark gesunken (-41,0 %). Sie ist auch im Vergleich als sehr niedrig zu bewerten (TOP-10-NRW im Jahr 2016: 2,3 %). Es liegt nahe, den abschließend in der Tabelle aufgezeigten starken Anstieg der Bodenrichtwerte um 40,9 Prozent (Mittelwert der TOP-10-NRW: 35,1 %) unter anderem als Ergebnis eines angespannten Wohnungsmarktes zu interpretieren, der bestehende Wohnflächenpotenziale über die letzten Jahre konsequent in Wert gesetzt hat.

Für Düsseldorf zeigt die Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche auf, dass mehr zuvor unbebaute Flächen (2,6 %) zur Realisierung der – sehr hohen – Baufertigstellungen von Wohnungen in Anspruch genommen wurden als in Bonn, aber deutlich weniger als in Münster. Bemerkenswert ist, dass Düsseldorf trotzdem neue Wohnbaupotenziale im Beobachtungszeitraum aktivieren konnte und die Bautätigkeit von verstärkten kommunalen Aktivitäten in der Baulandbereitstellung flankiert wurde. Die Wohnbaulandpotenziale stiegen zwischen 2014 und 2017 von 111 auf 120 Hektar (+8,5 %). Zudem sind weitere 178 Hektar an Flächen im Regionalplan dargestellt, auf dessen Basis im Flächennutzungsplan der Stadt Düsseldorf zukünftig neue allgemeine Siedlungsbereiche (ASB) ausgewiesen werden können.

Der unterdurchschnittliche Anstieg der Bodenpreise (31,6 %) dürfte das hohe Ausgangsniveau zu Beginn der Beobachtungsperiode wiedergeben; der Boden in Düsseldorf ist seit Langem vergleichsweise teuer. Dennoch könnte diese Zahl auch ein Effekt des Flächenmanagements sein, das sich um einen Ausgleich zwischen der Nutzung und Bereitstellung von Wohnbauflächen bemüht. Die etwas höhere Leerstandsquote in Düsseldorf gegenüber Münster und Bonn kann in Anbetracht des starken Rückgangs seit 2011 auf 1,7 Prozent kaum als Beleg dafür gelten, dass der Wohnungsmarkt der Landeshauptstadt mehr Spielräume aufweist als in Münster oder Bonn: Das Niveau ist auch hier sehr niedrig. Die leicht höhere Zahl gegenüber den beiden anderen Fallbeispielen dürfte eine Folge eines größeren Wohnungsmarktes mit höherer Fluktuation sein, die zwangsläufig zu mehr Leerstand führt.

Bemerkenswert ist der Anstieg der Flächeninanspruchnahme durch die starke Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche um gut 10 Prozent zwischen den beiden Beobachtungszeiträumen in Münster. Ein möglicher Erklärungsansatz ist die Realisierung großflächiger Bauprojekte am Siedlungsrand. Bei vergleichsweise geringen naturräumlichen Restriktionen im Außenbereich fangen diese Projekte den anhaltenden Siedlungsdruck auf, für den nach Jahren intensiver Innenentwicklung wenig Alternativen verbleiben. Allerdings stehen die Daten der amtlichen

Flächenstatistik aufgrund von laufenden Umstellungen der Erfassungssystematik auch unter einem gewissen Vorbehalt.

Die Wohnungsbaupotenziale sind in Münster zwischen 2014 und 2017 von 276 auf 253 Hektar leicht zurückgegangen. Dies entspricht -2,5 Prozent. Hinzu kommen 203 Hektar an Regionalplanpotenzialen. Der überaus hohe Anstieg der Bodenrichtwerte und die geringe Leerstandsquote dürften Ausdruck eines enormen Siedlungsdrucks sein, dem die Stadt Münster durch eben jene Bauprojekte im Außenbereich begegnet. In einem weiteren Analyseschritt wurde deshalb untersucht, inwiefern die drei Fallbeispiele über den Beobachtungszeitraum größere Bauvorhaben im Außenbereich realisiert haben. Die unterschiedlichen Veränderungsraten der Siedlungs- und Verkehrsfläche lassen vermuten, dass dies in verschiedenen Ausprägungen der Fall ist. Die tatsächliche Lage dieser Neubauf Flächen im Freiraum gibt Aufschluss darüber, inwiefern neue Bauflächen zur Landschaftszersiedlung beitragen und ökologische Folgewirkungen haben. Im günstigsten Fall besteht Anschluss an bestehende Infrastruktur und gute Versorgungsangebote, sodass Siedlungserweiterungen städtebaulich effizient und ökologisch vertretbar sind.

Dieser Analyseschritt erfordert objektscharfe Daten zu neu aufgesiedelten Bauflächen, die z. B. im Datenmodell des Automatisierten Topographisch-Kartographischen Informationssystems ATKIS der Landesvermessungsämter enthalten sind (Objektarten 2111 bis 2114: „baulich geprägte Flächen“). Am ILS liegen historische Bestände dieser Daten vor, die für den Zweck dieses Gutachtens für die Jahre 2009 und 2018 ausgewertet wurden. Eine Schwäche des Ansatzes ist, dass der amtlich definierte Außenbereich nach Baugesetzbuch nicht eindeutig abgebildet werden kann. Behelfsweise finden die ATKIS-Ortslagen (Objektart 2101) Verwendung, die im Einzelfall von dieser amtlichen Definition, die als Geodatenatz nicht zur Verfügung stand, abweichen können. Gemessen wurde, welcher Prozentsatz größerer Baugebiete (ab 1 Hektar Fläche) mehr als 200 Meter vom bestehenden Siedlungsrand im Jahr 2018 entwickelt wurde. In diesem Vergleich hat die Stadt Münster mit 38,5 Prozent den höchsten Wert zu verzeichnen, Düsseldorf folgt mit 18,6 Prozent. Erstaunlich ist, dass die Stadt Bonn seit 2008 ohne größere Neubauprojekte im Außenbereich auskommt, der Anteil neu bebauter Flächen größer als 1 Hektar liegt bei 0,0 Prozent. In den Interviews wurden diese Ergebnisse mit Vertretern der Städte vertiefend erörtert. Dabei zeigte sich, dass sich diese Unterschiede auch mit den unterschiedlichen Leitbildern der Städte erklären lassen (4.2.1). Die ATKIS-Untersuchung lässt zwar keine Aussage über die Mobilisierungsrate von Innenentwicklungspotenzialen in den drei Städten zu. Im Zusammenhang mit den Aussagen aus den Interviews lässt sich jedoch schlussfolgern, dass Städte mit einer langen Historie an aktiver Innenentwicklung bei anhaltender Nachfrage auch wieder Außenentwicklung betreiben müssen. Diese Notwendigkeit ergibt sich aus dem Erschöpfen von Potenzialen im Innenbereich, zumindest für einen Teil der Nachfrage und deren Standortpräferenzen (Stadt Münster, 2019). Düsseldorf geht mittlerweile einen ähnlichen Weg, während Bonn bislang zurückhaltender agiert hat und bislang noch nicht auf Außenentwicklungen setzt.

Tabelle 4-1 zeigt in den untersten beiden Zeilen abschließend die Preisentwicklungen auf dem Wohnungsmarkt für Bestandsmieten und die Bodenrichtwerte für den Erwerb von Eigentum. Alle drei Städte haben überdurchschnittliche Bestandsmieten über 9,00 EUR/m² (TOP-10-NRW: 7,80 EUR/m²). Die Mietpreisanstiege von 2010 bis 2018 liegen in Bonn (2,00 EUR/m², entspricht 21,7 %) und Münster (2,20 EUR/m², entspricht 23,4 %) weit über dem Durchschnitt der TOP-10-NRW-Städte (1,40 EUR/m², entspricht 17,9 %). Nur in Düsseldorf, das auch bei den Mietpreisen seit längerem die landesweit höchsten Werte verzeichnet, lag der Anstieg mit 1,70 EUR/m² (entspricht 17,3 %) unter dem Durchschnitt der zehn größten NRW-Städte. Diese Kennwerte

sind insbesondere im Hinblick auf bezahlbares Wohnen kritisch zu sehen. Der Anstieg des Mietpreisniveaus bei schwindenden Wohnflächenpotenzialen und steigendem Nachfragedruck entfaltet eine kausale Eigendynamik, die kommunale Wohnbaupolitik aktuell und zukünftig vor große Herausforderungen stellen wird.

4.2 Erkenntnisse aus den Interviews

Um die Faktoren zu erkennen, die eine gesteigerte Wohnungsbautätigkeit begünstigt haben, wurden in den drei Fallstudienstädten Interviews mit Vertretern der Planungs- und Liegenschaftsverwaltung geführt. Die Gespräche haben als Videokonferenz im Mai und Juni 2020 stattgefunden (der Gesprächsleitfaden ist im Anhang ersichtlich). Insgesamt waren acht Personen in den drei Kommunen beteiligt. Die im Folgenden verwendeten Zitate wurden anonymisiert.

4.2.1 Strategien und Instrumente

In allen drei Städten wurde von einem Prozess berichtet, dessen Beginn von einer eher geringen kommunalpolitischen Bedeutung des Themas „Wohnen“ geprägt war. Angesichts stagnierender Bevölkerungszahlen oder sogar rückläufiger Entwicklungen schien in den 2000er Jahren kein Bedarf für ein stärkeres kommunalpolitisches Engagement. Mit der anziehenden Wohnungsnachfrage ab 2010 stellte sich dann zunächst eine investorengetriebene Entwicklung ein, die zu ansteigenden Baufertigstellungen beigetragen hat. Dabei wurden vor allem Innentwicklungspotenziale in Nutzung gebracht.

„Ich habe [...] den Eindruck, dass das Thema Wohnungsbau und Schaffung von Wohnungsraum stark von Investoren und Vorhabenträgern getrieben wird. [...] Ich bin immer wieder erstaunt, welche Flächen im Innenbereich dann doch wieder ausgegraben werden, sprichwörtlich von privater Seite.“ (Interview 1, Person 3)

„An der einen oder anderen Stelle gibt es immer noch Potenziale, die bisher noch nicht aktiviert worden sind. Aber der Markt ist schon ziemlich engagiert, würde ich sagen. Also die finden ziemlich viel.“ (Interview 2, Person 4)

„Wir haben eine wahnsinnig eloquente Investorenschaft. Die auf die Leute zugeht. Die Innenentwicklung ist sehr stark von Investoren dominiert.“ (Interview 3, Person 8)

Mit den im Verlauf der 2010er Jahre anziehenden Mieten und einer einsetzenden politischen und gesellschaftlichen Diskussion um „bezahlbares Wohnen“ und Gefahren sozialer „Verdrängung“ haben die Kommunen mehr und mehr eigene Initiative ergriffen – über die bloße Schaffung von Baurechten hinaus. Im Kern ging es dabei um die Herstellung regulativer Rahmenbedingungen, um private Investitionsinteressen mit zentralen sozialpolitischen Anliegen zu verbinden. Entscheidende Bedeutung hatte in diesem Zusammenhang, dass der Wohnungsbau zum politischen Ziel oberster Priorität erklärt wurde und zum Teil quantitative Zielwerte („Zielzahlen“) zur jährlichen Wohnungsbauleistung ausgegeben wurden. Diese haben positiven Handlungsdruck geschaffen und kollektive Orientierungsfunktion ausüben können. In allen Städten wurde in diesem Zusammenhang auch über eine zunehmende Akzeptanz für den Geschosswohnungsbau und den Trend zu höheren Dichten im Neubau berichtet.

Ein Kernanliegen in den drei vertieft betrachteten Kommunen war und ist das „bezahlbare Wohnen“. In allen Gesprächen wurde hervorgehoben, dass Baulandmodelle mit Quotierungsregeln, wonach Investoren einen bestimmten Mindestanteil an geförderten Wohnungen realisieren müssen, auf überraschend hohe Akzeptanz gestoßen sind und die Entwicklung der Fertigstellungszahlen – anders als zunächst befürchtet – nicht gehemmt haben. Die Städte arbeiten

darüber hinaus nach eigenen Angaben erfolgreich mit Konzeptvergaben und zunehmend auch mit Erbbaurechten.

„Also für jede Fläche, die auf den Markt geht, haben wir drei bis vier Anfragen von unterschiedlichen Interessenten. Selbst das Baulandmodell hat bisher niemanden erschreckt, obwohl das so angekündigt worden war.“ (Interview 1, Person 1)

In den hier näher betrachteten Städten wird die Knappheit entwicklungsfähiger Flächen mittlerweile als zentrale Herausforderung verstanden. Berechnete und seitens der Regionalplanung auch zugestandene Flächenbedarfe (siehe hierzu Abschnitt 3.2) können aufgrund vielfältiger Restriktionen des Natur- und Immissionsschutzes wie auch politischer Vorbehalte gegenüber der Außenentwicklung nur zum Teil umgesetzt werden. Hier offenbart sich ein gewisses Dilemma: Die Akzeptanz für größere Siedlungserweiterungen erscheint in Bevölkerung und Politik eher begrenzt. Zugleich schwinden die Potenziale im Innenbereich, da größere Entwicklungsflächen wie Bahn- oder Industriebrachen sowie Konversionsflächen bereits erfolgreich wiedernutzt werden konnten. In allen Städten wurde die kumulative Bedeutung der kleinteiligen Innenentwicklung mit Projektgrößen von meistens unterhalb 500 Wohneinheiten im Neubau betont. Zugleich wurde aber auch auf die absehbaren Grenzen dieses kleinteiligen Potenzials hingewiesen.

„Dass wir jetzt auf eine grüne Fläche gehen für ein neues Quartier, das ist keine Diskussion. [...] Es ist in [unserer Stadt] wirklich ein großes Tabu über Außenentwicklungen zu sprechen.“ (Interview 1, Person 1)

„Und da sieht man ja schon die Problematik, die [unsere Stadt] auszeichnet. Dass wir sehr dicht und kompakt in großen Teilen sind und einfach wenig Flächen haben, in denen man mal größere Entwicklungen realisieren kann. Und die Flächen, die wir haben, sind vielfach mit Freiraumschutz oder Restriktionen belegt. Beziehungsweise ist auch die Akzeptanz in der Politik und in der Bürgerschaft gegenüber größeren Planungsentwicklungen natürlich sehr eingeschränkt. ‚Not in my Backyard‘ ist auch in [unserer Stadt] sehr vorherrschend.“ (Interview 2, Person 4)

„Fakt ist, dass nach wie vor 75 Prozent der Baufertigstellungen im Innenbereich entstehen. [...] Das heißt also, wir haben deutlich den Vorrang innen vor außen. Aber es geht nicht alleine. Man muss das eine tun, ohne das andere zu lassen.“ (Interview 3, Person 8)

Das Primat der Innenentwicklung steht somit in keiner der drei Städte zur Disposition. Das zuletzt genannte Zitat verdeutlicht jedoch, dass in einer Stadt auch größere Quartiersentwicklungen im Außenbereich verfolgt werden, was von Seiten der Verantwortlichen aber nicht als Aufgabe des Innenentwicklungsparadigmas gewertet wird.

Alle drei Kommunen bemühen sich in diesem Zusammenhang um die Intensivierung der Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen. In zwei der drei Kommunen werden Baulandkatas- ter (Brachflächen, Baulücken) eingesetzt oder befinden sich in der fortgeschrittenen Aufbau- phase. Die hohe Bedeutung des Baulandmonitorings für die strategische Planung wie auch für die Priorisierung von Maßnahmen wurde von den Gesprächspartnern betont. „Harte“ Zahlen zu Innenentwicklungspotenzialen stellten Transparenz her und könnten somit baulandpolitische Debatten versachlichen. Auch unterstützen solche Daten nach Einschätzung der Gesprächsteil- nehmer die Setzung strategischer Ziele und grundsätzliche baulandpolitische Abwägungspro- zesse. In einigen Gesprächen wurde in diesem Zusammenhang Kritik an der amtlichen Bautätig- keitsstatistik geäußert. Die Evaluation der Planungspraxis sei durch Zeitverzögerungen der Er- fassung von Neubauwohnungen und zum Teil auch unplausible Daten erschwert. So trage bei- spielsweise die Anrechnung von Unterkünften für Geflüchtete als Wohnungen in der amtlichen Statistik zu Verwirrungen bei.

In der Liegenschaftspolitik verfolgen die Kommunen erkennbar unterschiedliche Ansätze. Mehrheitlich werden keine pro-aktiven Mobilisierungsstrategien von Innenentwicklungspotenzialen verfolgt und bis jetzt auch (noch) keine Bodenvorratspolitik betrieben. Wie oben bereits erwähnt, wurde mehrfach auf privatwirtschaftliche Akteure verwiesen, die erfolgreich auf Eigentümer zugehen und für die Innenentwicklung geeignete Grundstücke erwerben und entwickeln. In einer der Fallstudienstädte wird die Schaffung von Baurechten im Außenbereich jedoch vom Erwerb von mindestens der Hälfte der Grundstücke durch die Kommune abhängig gemacht. Dies erfolgt mit der Erwartung, dass der Zwischenerwerb von Bauland Möglichkeiten der Marktdämpfung eröffnet und bessere Bedingungen für den sozialen Wohnungsbau sowie für selbstnutzende Akteure und innovative Wohnvorhaben (wie gemeinschaftliches Wohnen) bietet.

„Es gibt nur dort eine Entwicklung, wo mindestens 50 Prozent des Bodens an die Stadt verkauft worden sind. Sonst nicht. Wir haben noch nie so viel Bauland kaufen können, wie in den vergangenen Jahren.“ (Interview 3, Person 7)

„Allein die Regelung über Masse wird das Problem nicht lösen. Der liegenschaftsstrategische Ansatz ist wichtig dabei. Und, dass die Stadt als Player wieder an den Markt geht. Wir müssen wieder in eine strategische Bodenvorratspolitik kommen. Das heißt, wir müssen insbesondere im Innenstadtbereich, in strategischen Grundstücken, muss die Stadt die Steuerungsfunktion haben. Sonst werden Sie keine Chance haben am Markt.“ (Interview 3, Person 7)

4.2.2 Governance des Wohnungsbaus

In allen drei Kommunen lässt sich die Vernetzung kommunaler Akteure und die Optimierung inneradministrativer Abläufe als weiterer Erfolgsfaktor erkennen. So wurden integrierte strategische Handlungskonzepte erarbeitet, welche die Einbindung externer Akteure und eine ämterübergreifende Zusammenarbeit erfordern. Mit derartigen informellen Strategien wuchs auch eine neue Kultur der verwaltungsinternen Kooperation. So wurden Arbeitsabläufe der beteiligten Ämter optimiert, um Hemmnisse in der Bearbeitung der Verfahren abzubauen. In einer Kommune wird über die Installation eines „Innenentwicklungsmanagers“ mit Schnittstellenfunktionen innerhalb der sektoral aufgefächerten Verwaltung wie auch zwischen Verwaltung und Grundstückseigentümern nachgedacht.

„[Wir haben] „die letzten Jahre einen intensiveren Workflow-Prozess für die Baulandplanung durchlaufen [...] und in dem Zuge bestimmte Abläufe nochmal genauer fixiert und definiert ...“ (Interview 2, Person 4)

„Also die [Ämter] werden nicht nur schriftlich beteiligt, sondern es gibt mehr Austausch, man spricht auch mal miteinander. Ich glaube, das ist auch etwas, was früher nicht unbedingt immer gemacht wurde, dass man alle Beteiligten auch mal an einen Tisch holt.“ (Interview 2, Person 5)

Bewährt haben sich ferner Arbeitskreise, in denen neben der kommunalen Politik und Verwaltung auch Vertreter der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft sowie zivilgesellschaftliche Akteure eingebunden sind. In einem Gespräch wurde betont, dass die gemeinsame Verständigung über Kernanliegen einer sozial orientierten Wohnungspolitik dazu beitragen konnte, Vertrauen wie auch Transparenz unter den Beteiligten herzustellen und gemeinsam getragene Zielvorstellungen zu formulieren.

„Man hat sich gemeinsam darauf verständigt: Was sind eigentlich die wesentlichen Grundpfeiler, um eine erfolgreiche Wohnungspolitik zu generieren?“ (Interview 3, Person 7)

Auch die gezielte Verbesserung der Personalausstattung der Planungs- und Liegenschaftsämter ist in diesem Zusammenhang positiv hervorzuheben, wenngleich die Kommunalvertreter zum Teil weiterhin auf Engpässe in der Bearbeitung von Vorhaben hinweisen.

„Wir haben über 3.000 Bauverfahren im Überhang, die nicht bearbeitet werden können, weil uns einfach die Kapazitäten dort fehlen. Sonst wären wir, glaube ich, mit unseren Zahlen noch deutlich besser.“ (Interview 3, Person 7)

In allen drei Städten wurde schließlich auf die zunehmende Bedeutung von stadtreionaler Kooperation im Bereich des Flächenmanagements und Wohnungsbaus verwiesen, auch wenn gleichzeitig eingeräumt wird, dass die diesbezüglichen Bemühungen noch am Anfang stehen. Ein institutionalisiertes regionales Bauland- und Wohnungsbaumanagement existiert noch nirgends. Aber bereits der informelle Austausch mit den Umlandkommunen wird von den Befragten als gewinnbringend bewertet. Der vom Land ausgelobte Wettbewerb „StadtUmland.NRW“ wurde in einem Gespräch explizit lobend erwähnt. Dadurch sei gelungen, das Vertrauen zwischen den Akteuren zu stärken und gemeinsame Interessen in der regionalen Infrastrukturpolitik wirkungsvoller zu vertreten.

„... Initiiert wurde das von diesem Stadt-Umland-Verbund, den die alte Landesregierung, ich glaube 2017, rausgegeben hat. Und das war für uns der Punkt, wo wir dann richtig in regionale Kooperationen eingestiegen sind. Es gab vorher schon einen informellen Austausch auf Planer-Ebene zwischen den Planungsämtern der Nachbarkommunen und Nachbarkreise. Begleitend zur Fortschreibung des Regionalplans. Aber mit diesem Stadt-Umland-Verbund Aufruf sind wir jetzt Partner in zwei Stadt-Umland-Verbänden geworden.“ (Interview 2, Person 4)

„Es gibt keinen Vertrag oder regionalen Ausgleich zum Beispiel im Sinne eines interkommunalen Gewerbegebietes. Da sind wir, glaube ich, noch deutlich entfernt von. Es ist aber ein guter Schritt in die richtige Richtung. Dass man sich im Sinne der regionalen Siedlungsentwicklung intensiv austauscht.“ (Interview 2, Person 4)

Von einer erfolgreichen stadtreionalen Kooperation werden nicht nur spürbare Entlastungen des stadtreionalen Wohnungsmarktes erhofft, sondern auch eine Dämpfung des städtischen Berufsverkehrs. In einer Stadt wurde auf eine Situation hingewiesen, wonach der motorisierte Individualverkehr vornehmlich durch Einpendler aus dem Umland verursacht wird, während der innerstädtische Verkehr überwiegend im Umweltverbund abgewickelt werden könne.

„Für uns ist es auch attraktiv, an Umlandgemeinden heranzutreten, die an Schienen angebunden sind. Das ist uns ganz wichtig. Es macht keinen Sinn, die Leute in die Vorstädte zu treiben, die dann morgens mit dem Individualverkehr [in unsere Stadt] einpendeln wie die anderen 100.000 Einpendler. Das ist ein Problem. Unser Verkehrsproblem ist primär ein Problem der Pendler.“ (Interview 3, Person 7)

In einem Gespräch wurde jedoch auch auf Schwierigkeiten hingewiesen, die aus einer einseitigen Erwartungshaltung politischer Entscheidungsträger der Kernstadt im Hinblick auf die Siedlungsentwicklung im Umland herrühren. Die interviewte Person sah es als problematisch an, die Erwartung einer offensiveren Wachstumspolitik im Umland mit einer faktischen Wachstumsbegrenzung in der eigenen Stadt zu verknüpfen. Fairness in der Verteilung des Wohnungsbaus in Stadt und Umland erscheint damit als eine Grundvoraussetzung für ein gelingendes interkommunales Arrangement.

„Dann hören wir ganz schnell das Argument: [Den Flächenbedarf] kriegen wir sowieso nicht in [Ortsbezeichnung] unter. Den wollen wir vielleicht auch gar nicht unterkriegen. [Unsere Stadt] ist so, wie es jetzt ist, gut und wir wollen gar nicht dichter werden. Aber das Umland kann ja mal.“ (Interview 1, Person 2)

4.2.3 Lokale Planungskulturen

Alle drei näher betrachteten Städte zeigen Unterschiede in ihren jeweiligen Planungskulturen. Erkennbar wird dies in spezifischen politischen Diskursen, unterschiedlichen Selbstverständnissen als kommunaler Akteur und abweichenden strategisch-instrumentellen Planungsphilosophien. Zugleich werden Gemeinsamkeiten erkennbar. So wird in allen Kommunen ein transparentes und dialogisches Vorgehen seitens der Verwaltung als unbedingte Voraussetzung für eine erfolgreiche Wohnungsbaupolitik angesehen.

„Ich glaube, eins der wesentlichen Erfolgsrezepte sind Transparenz, Dialog und gemeinsame Entscheidungsgrundlagen. [...] Wenn man es schafft, das aus dem Parteienstreit rauszuhalten, dann hat man einen großen Schritt gemacht zur Schaffung von preiswertem Wohnraum. Das ist wirklich eine ganz wesentliche Voraussetzung. Aber wenn Sie da die Transparenz nicht schaffen und das zum Spielball der Investoren und Marktmechanismen machen, dann wird es ganz schwierig.“ (Interview 3, Person 7)

In diesem Kontext gilt auch eine offensive Öffentlichkeitsbeteiligung als Faktor für den Erfolg von Bauvorhaben. Frühzeitige und umfassende Bürgerbeteiligung wird als unabdingbar angesehen, Akzeptanz für planerische Vorhaben zu gewinnen und den Erfolg von Projekten sicherzustellen. In einem Fall wurde die besondere Wertschätzung für Baukultur als akzeptanzstiftend bewertet.

„Wir führen in der Regel keine Standardbeteiligungen mehr durch. Generell, bei 13a-Verfahren führen wir 3.1 durch, also frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung. [...] Das ist auch die einzige Möglichkeit, um die Projekte überhaupt noch irgendwie weiter zu bekommen. Dessen bin ich mir bewusst. Sonst sind die Blockaden relativ früh da. Wir haben [in unserer Stadt] eine Leitlinie für Bürgerbeteiligung, die auf dieses Thema nochmal reagiert.“ (Interview 1, Person 1)

Des Weiteren erweist sich die überzeugende Verzahnung von baulichen Vorhaben mit Freiraumplanungen als akzeptanzfördernd. Konzepte „doppelter“ oder „dreifacher“ Innenentwicklung, welche Wohnungsbauvorhaben mit Verbesserungen der Freiraumsituation und Mobilitätsangebote verknüpfen, wurden mehrfach als bedeutsam herausgestellt. Als zielführend stellen sich ferner Planungen grüner Infrastruktur dar, die beispielsweise mit „Grüngürteln“, „Ringern“ und „Grünfingern“ kollektiv eingängige Bilder des Freiraumsystems erzeugen und wichtige Rahmenseetzungen für die siedlungsräumliche Weiterentwicklung der Kommune beinhalten.

„Was sich zukünftig auch auf die Bebauungspläne auswirken wird, ist das Thema dreifache Innenentwicklung. Gerade auch das Klimathema. Also verdichten, aber nicht in die Breite sondern woanders hin, vermutlich dann nach oben. Und das Thema Mobilität. Das kommt jetzt auch immer mehr. [...] Mobilitätsvermeidung, auch durch die Bauleitplanung, beschäftigt uns schon seit knapp zehn Jahren.“ (Interview 1, Person 1)

„In der Planungswerkstatt ist auch der Ansatz gemacht worden, nicht nur daran zu denken, wie wir mehr Wohnraum schaffen können und wie wir versiegeln. Sondern wie wir die Grünringe erhalten können und das Wohnungsproblem lösen. Also von einem anderen Ansatz her zu denken.“ (Interview 3, Person 2)

Eine Stadt berichtet über gute Erfahrungen mit einer transparenten Eignungsbewertung von Standorten für Bauvorhaben im Außenbereich. In einer Planungswerkstatt, zu der Vertreter aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft eingeladen waren, wurden dazu Kriterien erarbeitet und auf alle potenziellen Standorte angewendet. Ein „Ranking“ der Baugebietsoptionen habe einen Beitrag leisten können, Bedenken in der Politik wie auch der Öffentlichkeit auszuräumen oder mindestens begrenzen zu können.

„Deswegen haben wir uns in einer sogenannten Planungswerkstatt, auch wieder mit allen relevanten Akteuren, insbesondere den Bezirksbürgermeistern, den liegenschaftspolitischen Sprechern, den baupolitischen Sprechern, den planungspolitischen Sprechern, hingesetzt und überlegt, was sind denn Kriterien, nach denen wir aus stadtpolitischer Sicht sagen können: ‚Hier ist es gut, ein Baugebiet auszuweisen und hier ist es weniger [gut] und hier würden wir sogar sagen, geht es gar nicht‘. Wir haben dann einen Kriterienkatalog aufgestellt, der fängt an von liegenschaftlicher Verfügbarkeit über städtebauliche Entwicklung, über Planbarkeit, Belastung der Umwelt, Grünzüge. Also ein sehr breiter Katalog. Und wir haben uns alle potenziellen Baugebiete angeguckt. Haben dann ein Ranking vorgenommen von primären Baugebieten, die wir bevorzugt angehen wollen. [...] Und das erleichtert uns erheblich die Arbeit, den Bürgerinitiativen, den Politikern vor Ort sagen zu können: ‚Wir verstehen das, dass du das nicht gerne haben möchtest. Bisher konntest du von deinem Wohnzimmer immer schön ins Grüne gucken. Aber diese Situation haben alle in der Stadt. Und der Bürger im Stadtteil A ist genauso davon betroffen wie der Bürger im Stadtteil C oder D. Aber in deinem Gebiet sind die Vorteile, dort zu entwickeln viel größer oder die Nachteile eben nicht so groß.“ (Interview 3, Person 7)

4.2.4 Fazit

Die obigen Ausführungen haben deutlich gemacht, dass es kein pauschales Erfolgsrezept für die Steigerung der Wohnungsbautätigkeit gibt. Alle drei Städte haben innerhalb ihres jeweiligen regionalen und lokalen Kontextes einen spezifischen Policy Mix entwickelt, dessen Umsetzung von verwaltungsinternen Maßnahmen und der Aktivierung eines breiten Spektrums von Akteuren begleitet ist. Der jeweils eingeschlagene strategisch-instrumentelle Weg befindet sich mit laufend gemachten Erfahrungen und neuen Herausforderungen in einem stetigen Adaptionsprozess.

Im Quervergleich lassen sich aber folgende Bausteine als Erfolgsfaktoren identifizieren:

- Priorisierung des Wohnungsbaus als oberste politische Maxime und die Verständigung auf quantitative Ziele für die jährliche Wohnungsbauleistung,
- Herstellung eines „Common Sense“ aller relevanten öffentlichen und privaten Akteure in Bezug auf gemeinsame Ziele kommunaler Wohnungsbaupolitik,
- Festhalten an der Innenentwicklung als planungspolitischer Leitmaxime, ohne jedoch die Entwicklung von neuen Quartieren im Außenbereich zu tabuisieren,
- kommunale Bauland- und Liegenschaftspolitik, mit der die Kommunen vorausschauend agieren und auch die Bedingungen für die Schaffung preiswerter Wohnungen verbessert werden können,
- aktive und frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung,
- transparente Vorgehensweisen bei der Auswahl von Standorten für den Wohnungsbau und
- Verfolgung stadtreionaler Konzepte für die Baulandentwicklung und den Wohnungsbau.

Die Erfahrungen der drei Kommunen verdeutlichen auch, dass Diskussionen um „Markt versus Staat“ wenig zielführend sind. Es geht vielmehr um eine faire Kooperation von Kommunen und Privaten, basierend auf einer im Idealfall gemeinsam getragenen Agenda, die sozial- und umweltpolitische Qualitätsziele benennt. Von zentraler Bedeutung ist dabei auch eine angemessene Personalausstattung der öffentlichen Verwaltung.

5 Politikempfehlungen: Strategien für mehr Bauland in wachsenden Kommunen

5.1 Durchführung von Bestandsanalysen und Festlegung politischer Zielvorgaben

Das vorliegende Gutachten unterstreicht mit neu ausgewertetem Zahlenmaterial, dass der Druck auf die stadtreionalen Wohnungsmärkte in NRW weiter steigt. Das zentrale Problem ist die (Nicht-)Verfügbarkeit bebaubarer Flächen für die Wohnraumsprüche in stark wachsenden Städten. In den meisten Großstädten wurden binnen weniger Jahre die in den 2010er Jahren noch existierenden Leerstände fast vollständig belegt. Ein reduziertes Angebot auf den Wohnungsmärkten trifft dabei auf die Nachfrage einer Stadtgesellschaft im Wandel. Ein kontinuierlicher Zuzug vornehmlich junger Menschen aus dem In- und Ausland trägt ebenso zu steigenden Miet- und Immobilienpreisen bei wie wachsende Wohnflächenansprüche wohlhabender Bevölkerungsgruppen. Die Bedarfe einkommensschwacher Haushalte geraten in den Hintergrund. Speziell in der Rheinschiene mit den Metropolen Köln und Düsseldorf liegt das Wohnraumangebot seit Jahren unterhalb des Wohnungsbedarfs.

Es lässt sich für die letzten Jahre anhand statistischer Zahlen zwar nachweisen, dass auf den verfügbaren Baulandpotenzialen verstärkt Wohnungsbau realisiert werden konnte (Kapitel 3.2). Dies geschah, wie das Gutachten zeigt, allerdings vorrangig durch Impulse aus dem Markt. Die Städte und Gemeinden blieben vielfach zunächst in einer passiven Rolle, intensivierten ihre Aktivitäten im weiteren Zeitverlauf aber spürbar: Bestehende Flächenpotenziale wurden in aufwändigen Prozessen zur Baureife geführt und außerhalb bestehender Siedlungsgebiete neues Bauland geschaffen. Entsprechende Aktivitäten sind jedoch ein Wettlauf gegen die Zeit, wenn gleichzeitig die Nachfrage überproportional steigt. Zudem stoßen sie auf zahlreiche Zielkonflikte einer Stadtentwicklungspolitik, die neben der Wohnraumversorgung unter anderem Flächenansprüche für Klimaanpassung, Naturschutz, Erholung, Gewerbe und Infrastruktur abzuwägen hat.

Im Spiegel der Erkenntnisse des vorliegenden Gutachtens wird deutlich, dass für die Bereitstellung von neuem Bauland insbesondere den Kommunen ein deutlich höherer Aufwand abverlangt werden muss, als er bislang betrieben wurde. Die Kommunen müssen sowohl strategisch als auch personell und verwaltungsintern umstellen. Ausgangspunkt einer erfolgreichen Wohnungsmarktpolitik ist die beschleunigte Mobilisierung der identifizierten Baulandpotenziale im Hinblick auf den drängendsten Bedarf. Diesbezüglich werden zwar in manchen Behörden Eignungsbewertungen von Flächenpotenzialen, z. B. nach verkehrlicher Erschließbarkeit, Umweltwirkungen und sozialen Gesichtspunkten, durchgeführt. Wie das Gutachten dargelegt hat, ist der Umfang und Spielraum für eine entsprechende Priorisierung der geeignetsten Flächen in den angespannten Wohnungsmärkten NRWs allerdings gering: Im Vordergrund aller Erwägungen steht die Machbarkeit.

Aus diesem Grund ist eine umfassende Kenntnis über die bestehenden und ggf. neu zu schaffenden Baulandpotenziale, die sich sowohl im Siedungsbestand als auch im Außenbereich der Städte und Gemeinden befinden können, unumgänglich. Wirkungsvolle Bestandsanalysen sind jedoch mit einem hohen Aufwand verbunden und erfordern den Aufbau von Katastern, die über den Umfang sowie die Mobilisierbarkeit von Baulandpotenzialen genaue Auskunft geben. Wie das Gutachten zeigt, haben sich mittlerweile alle Kommunen in NRW über das Siedungsflächenmonitoring mit ihren Flächenbeständen näher beschäftigt. Eine Reihe von Großstädten nutzt Baulücken- und teilweise auch Brachflächenkataster. Eine Weiterentwicklung im Hinblick auf

eine genauere Kenntnis von Wohnungsbaupotenzialen sowie eine Standardisierung der aktuell noch stark unterschiedlich ausgelegten Systeme ist dringend erforderlich, auch im Hinblick auf Informationsflüsse zwischen den Behörden und Verwaltungsebenen. Um strategische Ziele zur Mobilisierung von Baulandpotenzialen zu erreichen, wird für den Ausbau und Einsatz von Informationsinstrumenten ein erweiterter Personalbestand in Zusammenarbeit zwischen Technik- und Fachexperten benötigt. Denn eine erfolgreiche Mobilisierung von Seiten der Kommune erfordert Recherchen über die Eigentumsverhältnisse und -interessen sowie die Entwicklung von gezielten Lösungsansätzen. Dabei müssen Kenntnisse über die Perspektiven der Bauträger, Investoren, Wohnungsbaugesellschaften, Bewohner etc. aufgebaut werden. Zudem sind bauliche, soziale, umwelttechnische und verkehrstechnische Anforderungen zu prüfen, was den Austausch mit verschiedenen Ämtern und die Integration mit deren Informationsinstrumenten innerhalb und zwischen den Kommunen erfordert.

Die Digitalisierung von Verwaltungsprozessen bietet hierbei Chancen, die noch sehr viel konsequenter zu nutzen sind. EDV-gestützte Planungswerkzeuge eines kommunalen Flächen- und Ressourcenmanagements der nächsten Generation greifen neue Möglichkeiten der Datenvernetzung zwischen Behörden und ihren Abteilungen auf. Zu erwarten sind Werkzeuge für eine umfassendere Verarbeitung, Bewertung und Visualisierung von Flächenpotenzialen, die unmittelbarer und direkter Informationen zu Umweltwirkungen, infrastrukturellen Folgebedarfen und sozialen Belangen greifbar machen. Dadurch werden Auswirkungen der Flächenentwicklung, die bislang meist erst nachgelagert vollumfänglich analysiert und verstanden werden konnten, bereits im Planungsstadium greifbar. Die Einbindung entsprechender Bewertungsmethoden und Indikatoren und ihre interaktive Erfahrbarkeit ebnet somit den Weg für frühzeitige Interventionen im Planungsprozess. Darüber hinaus ermöglicht dieser Ansatz eine erhöhte Transparenz von Entscheidungsprozessen im Hinblick auf zivilgesellschaftliche Beteiligungsformate und die Zugänglichkeit von Informationsmaterial.

Städte und Gemeinden sollten zudem Strategien entwickeln, mit denen sich die vielen Instrumente des Planungsrechts sowie der Boden- und Liegenschaftspolitik zusammenführen lassen (Kapitel 5.2). Diese sollten klar mit einem auf politischer Ebene formulierten Ziel verknüpft werden, damit sich überprüfen lässt, ob die gewählte strategisch-instrumentelle Vorgehensweise ausreicht, die Wohnungsversorgung der Bevölkerung zu verbessern. Beispielhaft hierfür steht das Bekenntnis der politischen Führung der Stadt Düsseldorf aus dem Jahr 2014 zu dem Ziel, jährlich 3.000 neue Wohnungen zu schaffen. Eine solche Zielvorgabe kann dazu beitragen, die Bautätigkeit über ein erweitertes Baulandangebot substantiell zu erhöhen, da hierdurch die häufig unterschiedlichen Zielvorstellungen in den Planungsabteilungen und in der (aktuellen) Kommunalpolitik in Übereinkunft gebracht werden können. Zwar sind zwischen den Regionen Unterschiede erkennbar, entscheidender sind jedoch die Restriktionen, die Kommunen von einer Nutzung abhalten. Zögerliches und wenig entschlossenes Vorgehen könnte auch Ausdruck einer steigenden Skepsis von Bevölkerung und Zivilgesellschaft gegen weiteres Wachstum und seine negativen Begleiterscheinungen sein, denen sich kommunale Mandatsträger in besonderer Weise verpflichtet fühlen. Die auch international geführte Debatte um die „geliebte Größe“ einer Stadt, die wenig attraktive Flächennutzungen in Umlandgemeinden auslagert, steht sinnbildlich für diesen Konflikt (Becker et al., 2019).

5.2 Entwicklung einer langfristigen Strategie des Flächenmanagements

Die Erfahrungen in den untersuchten Fallstudienstädten verdeutlichen, dass ein reaktives und ausschließlich auf den eigenen administrativen Verantwortungsbereich orientiertes kommunales Handeln auf dynamischen regionalen Wohnungsmärkten an Grenzen gerät. Die Überwindung des Wohnraummangels erfordert stattdessen eine pro-aktive und vorausschauende Bauland- und Wohnungspolitik, die – wie oben erwähnt – an klaren ökonomischen, sozialen und ökologischen Zielen ausgerichtet ist und regionale Problemlösungen anstrebt. Die im Rahmen dieses Gutachtens betrachteten Fallstudienstädte orientieren sich diesbezüglich an einem Planungsansatz, der integrierte Konzepte auf Basis eines breiten Policy Mix einsetzt. Deutlich wird aber auch, dass bei kontinuierlich steigender Nachfrage und andersartigen Zielkonflikten beständig neue Handlungsansätze zu suchen sind.

In Großstädten mit sehr hohem Wohnungsbedarf führt die resultierende Unterversorgung zu Preisanstiegen, Wohnraumengpässen und sozioökonomischen Folgewirkungen, denen sich zuletzt die Baulandkommission des Bundesministeriums des Innern in ihren Empfehlungen zu „nachhaltiger Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ gewidmet hat. Deutlich wird in den Empfehlungen, dass eine weitere Stärkung kommunaler Flächenmanagementaktivitäten notwendig ist. Unter dem Stichwort einer „aktiven Boden- und Liegenschaftspolitik“ liegen Schwerpunkte in der Entwicklung der personellen Ausstattung und dem Ausbau digitaler Kompetenzen, in der Anpassung von Verwaltungsordnungen und dem Einsatz weiterführender rechtlicher Instrumente der Baulandaktivierung, sowie in der Mobilisierung von Finanzmitteln von Bund, Ländern und Kommunen für die Bodenbevorratung. Besondere Bedeutung kommt einer nachhaltigen und gemeinwohlorientierten Baulandpolitik zu. So können z. B. durch Anpassungen des Baurechts die Möglichkeiten der Innenentwicklung (Befreiungen von Festsetzungen in Bebauungsplänen, sektorale Bebauungspläne, ausgeweitete Vorkaufsrechte) gestärkt werden. Umweltwirkungen können durch erweiterte Ausgleichsmaßnahmen kompensiert werden (Baulandkommission, 2019). Die zuletzt viel diskutierten Eingriffsmöglichkeiten in Eigentumsrechte werden allerdings ausdrücklich nicht weiterverfolgt. Der grundsätzliche Ausschluss dieser Möglichkeit und das Fehlen konkreter Prioritäten für die vorgeschlagenen Maßnahmen sind womöglich Ausdruck eines fehlenden politischen Konsenses. So wird die mögliche Wirkungskraft der Empfehlungen geschwächt (siehe hierzu Bunzel/Kühl, 2020).

Die Kommission verweist auf die Notwendigkeit kooperativer Baulandentwicklung mit Markt- und Verwaltungsakteuren im kommunalen und interkommunalen Raum. Erfolge kann dies in dialog-basierten und informellen Netzwerken (Veranstaltungsreihen, Beteiligungsformate, Bündnisse für mehr Wohnungsbau) sowie durch eine sektorale Zusammenarbeit im Prozessmanagement und der Entwicklung datengetriebener Verwaltungskompetenzen. Die Aussagen der Interviewpartner aus den Fallstudienstädten (Kapitel 4) bestätigen diese Notwendigkeit, verweisen aber unter anderem auf fehlende Ressourcen und klare politische Mandate für weiterführende Kooperationen und eine stärkere Rolle auf dem Bodenmarkt. Hinzu kommen politische Interessenskonflikte im Umgang mit institutionellen, aber auch zivilgesellschaftlichen Blockadesituationen bei Bauvorhaben und ihren vorbereitenden Maßnahmen (Hemberger/Kiwitt, 2020). Der Umgang mit Widerstand ist nicht nur gegenüber zeitlichen und finanziellen Aspekten abzuwägen, sondern auch im Hinblick auf mögliche Vertrauensverluste in wichtigen Kooperationen und Unterstützungsnetzwerken. Wie Handlungsansätze konkret aussehen können, ist von den jeweils maßgeblichen regionalen und örtlichen Rahmenbedingungen sowie von den verfügbaren Handlungsressourcen abhängig.

Allerdings können einzelne strategisch-instrumentelle Empfehlungen an dieser Stelle ausgesprochen werden: Ein Ausgangspunkt sollte eine siedlungs- und freiraumstrukturelle Leitvorstellung sein, die einen Rahmen für die Bewältigung der expansiven Wohnungsnachfrage setzt. Das Paradigma der Innenentwicklung darf dabei nicht zur Disposition stehen. Die Erreichung zentraler energie- und klimapolitischer Ziele ist nur mit einer bestandsorientierten Stadtentwicklung möglich, die einen Umbau und eine maßvolle Verdichtung der Siedlungsbestände anstrebt. Gleichzeitig sollte die bauliche Entwicklung im Außenbereich nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden. An integrierten Standorten und eingebettet in eine gesamtstädtische Freiraumplanung können Siedlungserweiterungen ein Baustein in der Überwindung angespannter Wohnungsmärkte sein. Dabei geht es auch um Strategien hinsichtlich der Standortwahl: Stadtwachstum kann beispielsweise vorrangig in Form von kleineren Außenbereichsentwicklungen nach dem so genannten Zwiebelchalenmodell erfolgen, oder an gut erschließbaren und restriktionsarmen Standorten für großflächige Stadteilerweiterungen (Stadt Münster, 2019; Eichhorn et al. 2020). Eine nachhaltige Lösung kann dauerhaftes Wachstum jedoch nicht sein. Vielmehr stehen Raumplanung und -politik auf Bundes- und Länderebene in der Verantwortung, dem Wachstumsdruck auf dynamische Wirtschaftszentren durch ausgleichende Wettbewerbsbedingungen und strukturpolitische Maßnahmen in der Fläche zu begegnen. Dies erscheint auch für die Handlungsspielräume betroffener Kommunen im Hinblick auf ein weitsichtiges Flächenmanagement essentiell.

Von strategischer Bedeutung ist z. B. die Entwicklung eines Baulandmodells, das – ausgehend von den gesetzten Zielvorgaben zur jährlichen Wohnungsbauleistung und identifizierten Flächenpotenzialen (vgl. Abschnitt 5.1) – Vorgaben zu Mindestanteilen an geförderten Wohnungen bei Vorhaben von privaten Investoren und zur Vergabepraxis kommunaler Liegenschaften machen sollte. Instrumente wie Quotierungsregeln und Konzeptvorgaben haben sich in diesem Zusammenhang bewährt (BBSR, 2019; Architekten- und Stadtplanerkammer Hessen, 2017). Hohe Quoten könnten jedoch die Bereitschaft von Investoren mindern, kleinteilige und damit möglicherweise weniger kosteneffiziente Neubauprojekte zu realisieren. Deshalb sind Kriterien in der Konzeptvergabe gefragt, nach denen Investoren im Erwerb von Bauflächen qualitative Aspekte der Stadtentwicklung zu berücksichtigen haben. Des Weiteren sollte die Aktivierung von Baulandpotenzialen im Innenbereich prioritär verfolgt werden. Zwar berichten die drei Fallstudienstädte von einer beachtlichen Mobilisierungsleistung durch private Investoren; dennoch sollten die Kommunen mit aktivierenden – vor allem kooperativen – Instrumenten wie Eigentümeransprachen oder auch Testplanungen versuchen, unbebaute Grundstücke einer baulichen Nutzung zuzuführen (BBSR, 2018).

Eine aktive Liegenschaftspolitik, welche die Entwicklung von Baurechten an den kommunalen Zwischenerwerb von Flächen knüpft, wird in NRW bislang nur von einer Minderheit der Kommunen praktiziert. Der Aufbau einer strategischen Flächenreserve in kommunalem Eigentum bietet aber vielfältige Möglichkeiten in der Umsetzung sozialpolitischer Agenden. Die Empfehlung der Baulandkommission zur Baulandbevorratung mit entsprechendem finanziellem Handlungsspielraum unterstützt diesen Aspekt: Flächeneigentum ist ein wichtiger Baustein in der flächenpolitischen Handlungsfähigkeit von Kommunen, auch im Hinblick auf preisdämpfende Wirkungen auf den Wohnungsmärkten und dem Entgegenwirken privatwirtschaftlicher Bodenspekulation. Aus Kostengründen wird in diesem Zusammenhang eine Schärfung des preislimitierten Vorkaufsrechts angemahnt (Bunzel/Kühl, 2019). Aus Sicht der Autoren sollten langfristige Strategien entwickelt werden, um beispielsweise über einen Baulandbeschluss schrittweise in eine

aktive Liegenschaftspolitik einzusteigen. Der Aufbau eines kommunalen Bodenfonds stellt in diesem Zusammenhang eine zentrale Handlungsoption dar.

Schließlich muss ein nachhaltiges kommunales Flächenmanagement zukünftig verstärkt regional gedacht werden (Ministerkonferenz für Raumordnung, 2018). In vielen Regionen NRWs werden derzeit Erfahrungen mit interkommunalen Ansätzen der Wohnungs-, Bauland- und Infrastrukturpolitik gemacht. Auch wenn häufig von einem schwierigen Weg mit mannigfaltigen Hindernissen und Widerständen berichtet wird, so erscheint eine Institutionalisierung der Wohnungspolitik auf regionaler Ebene dennoch als zielführend und möglich.

Neben formalen Arrangements spielen in der interkommunalen Zusammenarbeit auch informelle Kooperationsnetzwerke eine Rolle, die durch die Einrichtung von Dialogplattformen Vernetzungsmöglichkeiten bieten. Beispielhaft genannt sei das Forum Baulandmanagement des Deutschen Städtetages NRW, das in Werkstattgesprächen und Fachtagungen Möglichkeiten zum Wissenstransfer bietet. Auch das Ziel einer Vereinheitlichung von Statistiken, Daten und Prognosen über Flächen profitiert von der gebündelten Kompetenz entsprechender Netzwerke. Im Austausch mit Dachverbänden der Kommunalstatistik und des Geodatenwesens können entsprechende Initiativen sehr viel effizienter eingebracht werden, als einzelne Akteure aus den Kommunen dies können. Relevante Beispiele hierfür sind unterschiedliche Definitionen und entsprechende Werteausprägungen in der Statistik der Baufertigstellungen, die in der Kommunalstatistik der Fallbeispiele deutlich niedriger ausfallen als in der Landesstatistik. Die Ursachenforschung verweist unter anderem auf den Einfluss der Meldung von Unterküften für schutzsuchende Personen und Asylbewerber. Eine genaue Analyse ist jedoch ohne Kenntnis der Datenflüsse zwischen den Behörden nicht möglich. Auch im Hinblick auf Standards der Bodenpreisermittlung sind Verbände wie die Gutachterausschüsse gefordert, um verbindliche Vorgaben für das automatisierte Führen von Statistiken zu Bodenrichtwerten durchzusetzen (Baulandkommission, 2019).

Zusammenfassend zeigt dieses Gutachten, dass die Mobilisierung von Baulandpotenzialen in NRW vor großen Herausforderungen steht. Ohne eine deutliche Stärkung kommunaler Flächenmanagementressourcen und -kompetenzen steht zu befürchten, dass die Wohnungsfrage nicht nur in den Großstädten unter Wachstumsdruck zu weiteren gesellschaftlichen Problemlagen führt. Auch im Stadtumland und auf dem Land sind Konsequenzen evident. Mögliche Ansätze zur Bewältigung der Herausforderungen bestehen aus Maßnahmenbündeln, wie sie z. B. durch die Erfahrungen der drei Fallstudienstädte angesprochen werden. Die weiteren Ausführungen zeigen jedoch auch, dass die verfolgten Ansätze bei weiterem Wachstum auf neue Herausforderungen stoßen werden, die ohne eine Stärkung interkommunaler Zusammenarbeit und flankierender strukturpolitischer Maßnahmen nicht zu bewältigen sein werden.

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2-1: Genehmigungen, Fertigstellungen und Bauüberhang TOP-10-Städte.....	11
Tabelle 2-2: Gedeckter Bedarf an Wohneinheiten 2016–2018	12
Tabelle 3-1: Verteilung der Wohnflächenpotenziale 2017	17
Tabelle 3-2: Veränderung der Wohnflächenpotenziale 2014/2017	20
Tabelle 4-1: Kenngrößen zur Interpretation der Wohnbautätigkeit.....	24
Tabelle 0-1: Baufertigstellung – Kreisranking.....	43
Tabelle 0-2: Wohnungsbedarf – Kreisranking	45
Tabelle 0-3: Wohnflächenpotenziale – Kreisranking.....	47

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1: Bevölkerungsveränderung 2011–2018.....	7
Abbildung 2-2: Bevölkerungsveränderung 2011–2018 vs. 2018–2030	8
Abbildung 2-3: Prognostizierte Bevölkerungsveränderung 2018 bis 2030.....	9
Abbildung 2-4: Baugenehmigungen und Baufertigstellungen in NRW 1995–2018.....	10
Abbildung 3-1: Zusammenhang Wohnungsbedarf und Wohnflächenpotenziale	19
Abbildung 4-1: Baufertigstellungen in Bonn, Düsseldorf und Münster 2008–2018.....	22
Abbildung 4-2: Baufertigstellungen – Niveau und Veränderung TOP-10-Städte.....	23

Literatur

Architekten- und Stadtplanerkammer Hessen / Hessischer Städtetag, 2017, Orientierungshilfe zur Vergabe öffentlicher Grundstücke nach Konzeptqualität. Wiesbaden

Baba, Ludger / Kemper, Julia, 2016, Potenziale und Rahmenbedingungen von Dachaufstockungen und Dachausbauten, BBR-Online-Publikation, Nr. 08/2016, Bonn

Baldenius, Till / Kohl, Sebastian / Schularick, Moritz, 2020, Die neue Wohnungsfrage. Gewinner und Verlierer des deutschen Immobilienbooms, in: LEVIATHAN. Berliner Zeitschrift für Sozialwissenschaft, 48. Jg., Nr. 2, S. 195-236

Baulandkommission, 2019, Empfehlungen auf Grundlage der Beratungen in der Kommission für „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“. 02.7.2019, Berlin

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 2007, Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland 2006, Berichte, Nr. 27, Bonn

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2013, Innenentwicklungspotenziale in Deutschland – Ergebnisse einer bundesweiten Umfrage und Möglichkeiten einer automatisierten Abschätzung, Bonn/Dresden

BBSR, 2017, Raumordnungsbericht 2017: Daseinsvorsorge sichern, Bonn

BBSR, 2018, Erfolgsfaktoren für Wohnungsbauvorhaben im Rahmen der Innenentwicklung von dynamischen Städten. Bonn

BBSR, 2019, Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen in wachsenden Kommunen, ExWoSt-Informationen, Nr. 51/2, Bonn

Becker, Tom / Hesse, Markus / Schulz, Christian, 2019, Qualitatives Wachstum in Stadt und Land? Elefant im Raum und zugleich leerer Signifikant, in: Sozialalmanach 2019. Schwerpunkt: Qualitativen Wuesstem, S. 273-288

Bezirksregierung Düsseldorf, 2018, Rheinblick. Das Regionalmonitoring für die Planungsregion Düsseldorf, Düsseldorf

Bezirksregierung Köln, 2016, Siedlungsflächenmonitoring Nordrhein-Westfalen Ergebnisbericht und Aussagen für den Regierungsbezirk Köln. Vorlage für die 7. Sitzung des Regionalrates am 15. Januar 2016, Drucksache Nr.: RR 136/2015, Köln

Bezirksregierung Köln, 2017, Gesamtüberarbeitung Regionalplan Köln Sachstand Kommunalgespräche und Reserveflächenermittlung. Sitzungsvorlage für die 14. Sitzung des Regionalrates des Regierungsbezirks Köln am 29. September 2017, Drucksache Nr. RR 57/2017, Köln

Bock, Stephanie / Hinzen, Ajo / Libbe, Jens (Hrsg.), 2011, Nachhaltiges Flächenmanagement - Ein Handbuch für die Praxis. Ergebnisse aus der REFINA-Forschung, Berlin

- Bunzel, Arno / Kühl, Carsten, 2019, Empfehlungen der Baulandkommission werfen Licht und Schatten, in: Standpunkt, Nr. 3/2019, S. 4-5
- Cischinsky, Holger / Deschermeier, Philipp / Krapp, Max-Christopher / Vaché, Martin, 2020, Corona-Krise fordert Wohnungspolitik heraus, in: Wirtschaftsdienst, 100. Jg., Nr. 7, S. 516-523
- Deutscher Städtetag, 2017, Nürnberger Erklärung zur 39. ordentlichen Hauptversammlung des Deutschen Städtetages vom 30. Mai bis 1. Juni 2017 in Nürnberg. Heimat, Zukunft, Stadt, Nürnberg
- Eichhorn, Sebastian / Gerten, Christian / Siedentop, Stefan / Diller, Christian, 2020, Baulandpotenziale an Haltepunkten des schienengebundenen Regionalverkehrs in Nordrhein-Westfalen – Umfang, Qualität und Perspektiven. ILS-Working Paper 3, Dortmund
- Fina, Stefan / Osterhage, Frank / Rönsch, Jutta / Rusche, Karsten / Siedentop, Stefan / Zimmer-Hegmann, Ralf / Danielzyk, Rainer, 2019, Ungleiches Deutschland. Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2019. Hintergründe zu Trends, Indikatoren, Analysen. Für ein besseres Morgen, Bonn
- Guhl, Pascal, 2018, Die Entwicklung neuer Stadtquartiere aus städtebaulicher Sicht, Blaue Reihe - Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Nr. 148, Dortmund
- Hemberger, Christoph / Kiwitt, Thomas, 2020, Glückssache oder konsequente Strategie? Zur Vorbereitung des Strukturwandels in einer Wachstumsregion, in: Raumplanung, Nr. 207 / 4-2020, S. 36-41
- Henger, Ralph, 2018, Wachsende Großstädte: Mehr Bevölkerung verlangt auch mehr Wohnungsbau, in: Ifo Schnelldienst, 71. Jg., Nr. 21, S. 23-26
- Henger, Ralph / Kühl, Carsten / Michelsen, Claus / Tockner, Lukas / Wandzik, Carolin, 2019a, Wohnen in der Stadt: Wege zur Lösung eines Knappheitsproblems, in: Wirtschaftsdienst, 99. Jg., Nr. 9, S. 603-624
- Henger, Ralph / Oberst, Christian A. / Voigtländer, Michael / Joosten, Han / Malottki, Christian von / Sabelfeld, Robert, 2019b, Mobilität und Wohnen – neue Perspektiven für die Stadtentwicklung, Frankfurt/Main
- Henger, Ralph / Voigtländer, Michael, 2019, Ist der Wohnungsbau auf dem richtigen Weg? Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells, IW-Report, Nr. 28, Köln
- ILS – Institut für Landes und Stadtentwicklungsforschung, 2015a, Siedlungsflächenmonitoring Nordrhein-Westfalen. Ergebnisbericht Erhebung der Siedlungsflächenreserven 2014, Landesplanungsbehörde, Düsseldorf
- ILS, 2015b, Siedlungsflächenmonitoring Nordrhein-Westfalen. Ansatzpunkte für die konzeptionelle Weiterentwicklung des Siedlungsflächenmonitorings Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

ILS, 2019, Siedlungsflächenmonitoring Nordrhein-Westfalen. Ergebnisbericht Erhebung der Siedlungsflächenreserven 2017, Düsseldorf

IT.NRW – Landesbetrieb IT.NRW, Statistik und IT-Dienstleistungen, www.it.nrw

Lehmann, Robert / Nagl, Wolfgang, 2019, Explaining spatial patterns of foreign employment in Germany, in: *Regional Studies*, 53. Jg., Nr. 7, S. 991-1003

Löhr, Rolf-Peter / Wiechmann, Thorsten, 2005, Flächenmanagement, in: ARL (Hrsg.), *Handwörterbuch der Raumordnung*, Hannover, S. 317

Ministerkonferenz für Raumordnung, 2018, Wachsende Städte und ihr Umland. Erfolgsfaktoren für eine gute Kooperation. Beschluss vom 16.11.2018. Berlin

Müller, Martin, 2018, Fachkräfteengpässe im Bauhandwerk beeinträchtigen zunehmend den Wohnungsbau, *Fokus Volkswirtschaft*, Nr. 221, KfW Research, Frankfurt/Main

Nbank – Investitions- und Förderbank des Landes Niedersachsen, 2020, Wohnbaulandumfrage, Hannover

NRW.Bank, 2019, Wohnungsmarktbericht NRW 2018, Münster

Sagner, Pekka / Stockhausen, Maximilian / Voigtländer, Michael, 2020, Wohnen – die neue soziale Frage, *IW-Analysen*, Nr. 136, Köln

Schmid, Mirjam / Kunadt, Susann, 2020, Von Nippes nach Pulheim: Über die zunehmende Abwanderung von Familien ins Kölner Umland, in: *Stadtforschung und Statistik*, 33. Jg., Nr. 1, S. 21-28

Stadt Münster – Amt für Stadtentwicklung, Stadtplanung, Verkehrsplanung, 2019, Planungswerkstatt 2030. Dokumentation des Prozesses zur Erarbeitung des Wohnsiedlungsflächenkonzepts 2030, *Beiträge zur Stadtforschung, Stadtentwicklung, Stadtplanung, Verkehrsplanung*, Nr. 1/2019, Münster

Stawarz, Nico / Rosenbaum-Feldbrügge, Matthias, 2020, Binnenwanderung in Deutschland seit 1991. Aktuelle Analysen und Befunde, in: *Bevölkerungsforschung Aktuell*, Nr. 2, S. 1-12

UBA – Umweltbundesamt, 2019, Modellversuch Flächenzertifikatehandel – Realitätsnahes Planspiel zur Erprobung eines überregionalen Handelssystems mit Flächenausweisungszertifikaten für eine begrenzte Anzahl ausgewählter Kommunen, *UBA-Texte*, Nr. 116, Dessau-Roßlau

Anhang: Leitfragen für die Interviews mit Kommunen

Einführung:

- Wie ist die Zuständigkeit für die Aufgaben Wohnungsbau und Baulandentwicklung in Ihrer Kommune geregelt?
- Welche Rolle haben Sie als Gesprächspartner/-in sowie Ihre Abteilung?
- Steckbriefe: Geben die Informationen die Situation korrekt wieder?

Allgemeine Informationen zum Wohnungsmarkt:

- Wie stellt sich die Wohnungsmarkt- und Baulandentwicklung in ihrer Kommune derzeit dar?
- Welchen Stellenwert hat die Innenentwicklung gegenüber Planungen im Außenbereich? In welchem Verhältnis stehen große städtebauliche Vorhaben im Innen- und Außenbereich zu kleinteiligen Arrondierungen und Innenentwicklungsmaßnahmen?

Fragen zu Planungsprozessen und -organisation:

- Welche grundsätzliche bauland- und wohnungspolitische Strategie verfolgt Ihre Kommune bei der Schaffung von Wohnraum? Welche Instrumente werden dabei eingesetzt?
- Welche Akteurskonstellationen begünstigen die Aktivierung von Flächen und die Steigerung der Baufertigstellungen? Welche Governance-Modelle haben sich bewährt?
- In welcher Form werden Innenentwicklungspotenziale (Baulücke, Brachflächen etc.) erfasst? Welche Aktivierungsstrategien bei Leerständen und Baulücken werden derzeit verfolgt?
- Welche Erfahrungen wurden bei der Planung, Entwicklung und Realisierung von neuen Wohnquartieren gemacht?
- Wie gehen Sie mit mangelnder Akzeptanz der Bürgerschaft in Bezug auf neue Wohnungsbauvorhaben um?
- Spielen staatliche Fördermittel eine Rolle?
- In welchem Maße kommt es zu einer Kooperation mit Umlandkommunen?

Zukunftsaussichten:

- Wie wird sich der Wohnungsmarkt in den nächsten Jahren entwickeln?
- Welche Herausforderungen ergeben sich durch die aktuellen Entwicklungen?
- Mit welchen Strategien und Maßnahmen kann darauf reagiert werden?

Tabellenanhang

Tabelle 0-1: Baufertigstellung – Kreisranking

Ranking	Kreiskenn- ziffer	Name	Kreistyp		Einwohner 2018	Fertigstellungen p.a. 2016-2018	
			Kfr. Groß- stadt (1=ja)	TOP-10- Stadt (1=ja)		Zum 31.12	Durchschnitt in Wohn-einhei- ten
1	5566	Kreis Steinfurt	0	0	447.614	2.182	4,9
2	5314	Bonn	1	1	327.258	1.553	4,7
3	5554	Kreis Borken	0	0	370.676	1.737	4,7
4	5515	Münster	1	1	314.319	1.473	4,7
5	5370	Kreis Heinsberg	0	0	254.322	1.189	4,7
6	5774	Kreis Paderborn	0	0	306.890	1.382	4,5
7	5558	Kreis Coesfeld	0	0	219.929	973	4,4
8	5154	Kreis Kleve	0	0	310.974	1.356	4,4
9	5111	Düsseldorf	1	1	619.294	2.667	4,3
10	5754	Kreis Gütersloh	0	0	364.083	1.519	4,2
11	5366	Kreis Euskirchen	0	0	192.840	761	3,9
12	5570	Kreis Warendorf	0	0	277.783	1.065	3,8
13	5358	Kreis Düren	0	0	263.722	872	3,3
14	5382	Rhein-Sieg-Kreis	0	0	599.780	1.963	3,3
15	5974	Kreis Soest	0	0	301.902	954	3,2
16	5711	Bielefeld	1	1	333.786	1.026	3,1
17	5378	Rheinisch-Bergischer Kreis	0	0	283.455	867	3,1
18	5162	Rhein-Kreis Neuss	0	0	451.007	1.341	3,0
19	5315	Köln	1	1	1.085.664	3.142	2,9
20	5966	Kreis Olpe	0	0	134.775	370	2,7
21	5334	Städtereion Aachen	1	0	555.465	1.525	2,7
22	5770	Kreis Minden-Lübbecke	0	0	310.710	826	2,7
23	5362	Rhein-Erft-Kreis	0	0	470.089	1.249	2,7
24	5170	Kreis Wesel	0	0	459.809	1.142	2,5
25	5758	Kreis Herford	0	0	250.783	592	2,4
26	5913	Dortmund	1	1	587.010	1.380	2,4
27	5762	Kreis Höxter	0	0	140.667	306	2,2
28	5978	Kreis Unna	0	0	394.782	854	2,2

Ranking	Kreiskenn- ziffer	Name	Kreistyp		Einwohner 2018	Fertigstellungen p.a. 2016-2018	
			Kfr. Groß- stadt (1=ja)	TOP-10- Stadt (1=ja)		Durchschnitt in Wohn-einhei- ten	pro 1.000 Einwohner
29	5766	Kreis Lippe	0	0	348.391	713	2,0
30	5117	Mülheim an der Ruhr	1	0	170.880	348	2,0
31	5915	Hamm	1	0	179.111	364	2,0
32	5166	Kreis Viersen	0	0	298.935	608	2,0
33	5958	Hochsauerlandkreis	0	0	260.475	526	2,0
34	5158	Kreis Mettmann	0	0	485.684	960	2,0
35	5316	Leverkusen	1	0	163.838	307	1,9
36	5116	Mönchengladbach	1	0	261.454	486	1,9
37	5120	Remscheid	1	0	110.994	205	1,8
38	5512	Bottrop	1	0	117.383	216	1,8
39	5374	Oberbergischer Kreis	0	0	272.471	501	1,8
40	5562	Kreis Recklinghausen	0	0	615.261	1.129	1,8
41	5954	Ennepe-Ruhr-Kreis	0	0	324.296	587	1,8
42	5113	Essen	1	1	583.109	981	1,7
43	5119	Oberhausen	1	0	210.829	349	1,7
44	5122	Solingen	1	0	159.360	260	1,6
45	5970	Kreis Siegen-Wittgenstein	0	0	278.210	403	1,4
46	5513	Gelsenkirchen	1	0	260.654	367	1,4
47	5911	Bochum	1	1	364.628	476	1,3
48	5114	Krefeld	1	0	227.020	286	1,3
49	5112	Duisburg	1	1	498.590	561	1,1
50	5124	Wuppertal	1	1	354.382	323	0,9
51	5962	Märkischer Kreis	0	0	412.120	367	0,9
52	5914	Hagen	1	0	188.814	153	0,8
53	5916	Herne	1	0	156.374	105	0,7

Quelle: Statistisches Bundesamt, Bautätigkeit nach Statistisches Bundesamt; Wohnungen in Wohn- und Nichtwohnge-
bäuden einschl. Maßnahmen im Bestand

Tabelle 0-2: Wohnungsbedarf – Kreisranking

Ranking	Kreis-kenn-ziffer	Name	Kreistyp		Einwoh-ner 2018	Wohnungsbedarf p.a. 2016-2020		Bedarfsdeckung 2016-2018	
			Kfr. Groß-stadt (1=ja)	TOP-10-Stadt (1=ja)		Zum 31.12	Durch-schnitt in Wohnein-heiten	pro 1.000 Einwoh-ner	Fertigstellun-gen / Bedarf
1	5515	Münster	1	1	314.319	2.431	7,7	61%	1
2	5314	Bonn	1	1	327.258	2.157	6,6	72%	1
3	5315	Köln	1	1	1.085.664	6.888	6,3	46%	1
4	5154	Kreis Kleve	0	0	310.974	1.780	5,7	76%	1
5	5774	Kreis Paderborn	0	0	306.890	1.724	5,6	80%	1
6	5382	Rhein-Sieg-Kreis	0	0	599.780	3.093	5,2	63%	1
7	5362	Rhein-Erft-Kreis	0	0	470.089	2.408	5,1	52%	1
8	5111	Düsseldorf	1	1	619.294	3.144	5,1	85%	1
9	5754	Kreis Gütersloh	0	0	364.083	1.790	4,9	85%	1
10	5162	Rhein-Kreis Neuss	0	0	451.007	2.096	4,6	64%	1
11	5554	Kreis Borken	0	0	370.676	1.619	4,4	107%	0
12	5558	Kreis Coesfeld	0	0	219.929	927	4,2	105%	0
13	5370	Kreis Heinsberg	0	0	254.322	1.063	4,2	112%	0
14	5566	Kreis Steinfurt	0	0	447.614	1.856	4,1	118%	0
15	5158	Kreis Mettmann	0	0	485.684	1.941	4,0	49%	1
16	5913	Dortmund	1	1	587.010	2.320	4,0	59%	1
17	5358	Kreis Düren	0	0	263.722	1.038	3,9	84%	1
18	5166	Kreis Viersen	0	0	298.935	1.166	3,9	52%	1
19	5378	Rheinisch-Berg. Kreis	0	0	283.455	1.087	3,8	80%	1
20	5366	Kreis Euskirchen	0	0	192.840	728	3,8	104%	0
21	5570	Kreis Warend.	0	0	277.783	1.016	3,7	105%	0
22	5974	Kreis Soest	0	0	301.902	1.091	3,6	87%	1
23	5170	Kreis Wesel	0	0	459.809	1.564	3,4	73%	1
24	5316	Leverkusen	1	0	163.838	495	3,0	62%	1
25	5711	Bielefeld	1	1	333.786	971	2,9	106%	0
26	5334	Städteregion Aachen	1	0	555.465	1.551	2,8	98%	1
27	5915	Hamm	1	0	179.111	492	2,7	74%	1
28	5562	Kreis Recklinghausen	0	0	615.261	1.613	2,6	70%	1
29	5116	Mönchengladbach	1	0	261.454	614	2,3	79%	1

Ran-king	Kreis-kenn-ziffer	Name	Kreistyp		Einwoh-ner 2018	Wohnungsbedarf p.a. 2016-2020		Bedarfsdeckung 2016-2018	
			Kfr. Groß-stadt (1=ja)	TOP-10-Stadt (1=ja)		Durch-schnitt in Wohnein-heiten	pro 1.000 Einwoh-ner	Fertigstellun-gen / Bedarf	Bedarf > Fer-tigstlelun-gen (1=ja)
30	5113	Essen	1	1	583.109	1.354	2,3	72%	1
31	5978	Kreis Unna	0	0	394.782	914	2,3	93%	1
32	5117	Mülheim an der Ruhr	1	0	170.880	391	2,3	89%	1
33	5758	Kreis Herford	0	0	250.783	572	2,3	103%	0
34	5966	Kreis Olpe	0	0	134.775	305	2,3	122%	0
35	5374	Oberberg. Kreis	0	0	272.471	596	2,2	84%	1
36	5766	Kreis Lippe	0	0	348.391	753	2,2	95%	1
37	5954	Ennepe-Ruhr-Kreis	0	0	324.296	671	2,1	88%	1
38	5114	Krefeld	1	0	227.020	468	2,1	61%	1
39	5770	Kreis Minden-Lübbecke	0	0	310.710	623	2,0	132%	0
40	5970	Kreis Siegen-Wittgenstein	0	0	278.210	527	1,9	76%	1
41	5122	Solingen	1	0	159.360	288	1,8	90%	1
42	5112	Duisburg	1	1	498.590	834	1,7	67%	1
43	5512	Bottrop	1	0	117.383	181	1,5	120%	0
44	5124	Wuppertal	1	1	354.382	541	1,5	60%	1
45	5119	Oberhausen	1	0	210.829	290	1,4	120%	0
46	5911	Bochum	1	1	364.628	372	1,0	128%	0
47	5914	Hagen	1	0	188.814	192	1,0	80%	1
48	5513	Gelsenkirchen	1	0	260.654	264	1,0	139%	0
49	5916	Herne	1	0	156.374	157	1,0	67%	1
50	5120	Remscheid	1	0	110.994	108	1,0	190%	0
51	5962	Märkischer Kreis	0	0	412.120	367	0,9	100%	0
52	5958	Hochsauerlandkreis	0	0	260.475	213	0,8	247%	0
53	5762	Kreis Höxter	0	0	140.667	108	0,8	283%	0

Quellen: Statistisches Bundesamt, Bautätigkeit nach Statistisches Bundesamt; Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden einschl. Maßnahmen im Bestand; Wohnungsbedarf nach IW-Wohnungsbedarfsmodell (Henger/Voigtländer, 2019)

Tabelle 0-3: Wohnflächenpotenziale – Kreisranking

Ranking	Kreis-kenn-ziffer	Name	Kreistyp		Einwohner 2018	Wohnungsbedarf p.a. 2016-2020		Wohnflächen-potenziale 2017	
			Kfr. Großstadt (1=ja)	TOP-10-Stadt (1=ja)		Durchschnitt in Wohneinheiten	pro 1.000 Einwohner	in Hektar	pro 1.000 Wohneinheiten Bedarf
1	5315	Köln	1	1	1.085.664	6.888	6,3	210	30,5
2	5111	Düsseldorf	1	1	619.294	3.144	5,1	120	38,2
3	5314	Bonn	1	1	327.258	2.157	6,6	93	42,9
4	5113	Essen	1	1	583.109	1.354	2,3	110	81,0
5	5117	Mülheim a. d. Ruhr	1	0	170.880	391	2,3	32	82,4
6	5515	Münster	1	1	314.319	2.431	7,7	253	104,1
7	5158	Kreis Mettmann	0	0	485.684	1.941	4,0	211	108,7
8	5162	Rhein-Kreis Neuss	0	0	451.007	2.096	4,6	245	116,9
9	5116	Mönchengladbach	1	0	261.454	614	2,3	73	119,0
10	5112	Duisburg	1	1	498.590	834	1,7	104	124,3
11	5170	Kreis Wesel	0	0	459.809	1.564	3,4	236	150,9
12	5316	Leverkusen	1	0	163.838	495	3,0	76	153,7
13	5913	Dortmund	1	1	587.010	2.320	4,0	394	170,0
14	5711	Bielefeld	1	1	333.786	971	2,9	169	173,7
15	5154	Kreis Kleve	0	0	310.974	1.780	5,7	329	184,8
16	5124	Wuppertal	1	1	354.382	541	1,5	104	192,1
17	5774	Kreis Paderborn	0	0	306.890	1.724	5,6	361	209,5
18	5513	Gelsenkirchen	1	0	260.654	264	1,0	58	220,1
19	5754	Kreis Gütersloh	0	0	364.083	1.790	4,9	400	223,4
20	5562	Kreis Recklinghausen	0	0	615.261	1.613	2,6	373	231,6
21	5362	Rhein-Erft-Kreis	0	0	470.089	2.408	5,1	584	242,4
22	5166	Kreis Viersen	0	0	298.935	1.166	3,9	287	246,2
23	5119	Oberhausen	1	0	210.829	290	1,4	72	246,7
24	5558	Kreis Coesfeld	0	0	219.929	927	4,2	229	247,2
25	5916	Herne	1	0	156.374	157	1,0	39	249,6
26	5554	Kreis Borken	0	0	370.676	1.619	4,4	412	254,7
27	5378	Rheinisch-Bergischer Kreis	0	0	283.455	1.087	3,8	292	268,5
28	5122	Solingen	1	0	159.360	288	1,8	81	280,9
29	5915	Hamm	1	0	179.111	492	2,7	147	299,3

Ran-king	Kreis-kenn-zif-fer	Name	Kreistyp		Einwoh-ner 2018	Wohnungsbedarf p.a. 2016-2020		Wohnflächen-potenzi-ale 2017	
			Kfr. Groß-stadt (1=ja)	TOP-10-Stadt (1=ja)		Durch-schnitt in Wohnein-heiten	pro 1.000 Einwoh-ner	in Hektar	pro 1.000 Wohnein-heiten Be-darf
30	5954	Ennepe-Ruhr-Kreis	0	0	324.296	671	2,1	202	300,8
31	5570	Kreis Warendorf	0	0	277.783	1.016	3,7	316	311,1
32	5382	Rhein-Sieg-Kreis	0	0	599.780	3.093	5,2	1.029	332,6
33	5512	Bottrop	1	0	117.383	181	1,5	65	357,8
34	5911	Bochum	1	1	364.628	372	1,0	136	364,9
35	5914	Hagen	1	0	188.814	192	1,0	70	365,3
36	5566	Kreis Steinfurt	0	0	447.614	1.856	4,1	686	369,4
37	5114	Krefeld	1	0	227.020	468	2,1	180	384,9
38	5334	Städteregion Aachen	1	0	555.465	1.551	2,8	644	415,3
39	5974	Kreis Soest	0	0	301.902	1.091	3,6	472	432,0
40	5370	Kreis Heinsberg	0	0	254.322	1.063	4,2	464	436,3
41	5978	Kreis Unna	0	0	394.782	914	2,3	406	444,3
42	5120	Remscheid	1	0	110.994	108	1,0	71	657,4
43	5358	Kreis Düren	0	0	263.722	1.038	3,9	763	734,8
44	5758	Kreis Herford	0	0	250.783	572	2,3	476	831,5
45	5374	Oberbergischer Kreis	0	0	272.471	596	2,2	567	950,9
46	5966	Kreis Olpe	0	0	134.775	305	2,3	322	1.058,1
47	5766	Kreis Lippe	0	0	348.391	753	2,2	829	1.100,8
48	5366	Kreis Euskirchen	0	0	192.840	728	3,8	828	1.136,7
49	5770	Kreis Minden-Lübbecke	0	0	310.710	623	2,0	735	1.178,3
50	5970	Kreis Siegen-Wittgen-stein	0	0	278.210	527	1,9	646	1.226,1
51	5962	Märkischer Kreis	0	0	412.120	367	0,9	635	1.730,8
52	5958	Hochsauerlandkreis	0	0	260.475	213	0,8	600	2.818,8
53	5762	Kreis Höxter	0	0	140.667	108	0,8	360	3.332,4

Quellen: Statistisches Bundesamt, Bautätigkeit nach Statistisches Bundesamt; Wohnungen in Wohn- und Nichtwohn-gebäuden einschl. Maßnahmen im Bestand; Wohnungsbedarf nach IW-Wohnungsbedarfsmodell (Henger/Voigtländer, 2019); Wohnflächenpotenziale nach Siedlungsflächenmonitoring 2017 (ILS, 2019)