

# DEMO Impulse

BEITRÄGE FÜR EINE INNOVATIVE KOMMUNALPOLITIK



## Wohnungsbau in unseren Städten

- Kommunale Wohnungspolitik  
VON MANFRED STERNBERG
- Bezahlbaren Wohnraum schaffen  
VON GESINE KORT-WEIHER
- Wohnungsbau im Quartier  
VON MICHAEL VON DER MÜHLEN
- Das „Kasseler Modell“  
VON PETER LEY UND CHRISTIAN GESELLE
- Erfahrungen aus Düsseldorf  
VON THOMAS GEISEL



# ADMIRAL SPIELHALLE - MEIN JOB!

„Vollzeit arbeiten und Familie? Das geht. Dank einem Arbeitgeber, der auf meine Bedürfnisse als Mutter eingeht und tollen Kollegen, die mich unterstützen, kann ich beides: Mich in meinen Job verwirklichen und für mein Kind da sein.“

Tanja W. (Hechingen)  
Servicemitarbeiterin

Wir unterstützen



[www.loewen-gruppe.de](http://www.loewen-gruppe.de)

**ADMIRAL**  
SPIELHALLE

# Kommunale Wohnungspolitik

## Zur Einführung – Herausforderungen für den Wohnungsbau in wachsenden Städten

**Autor** Dr. Manfred Sternberg

**W**ohnungspolitik steht wieder in der Aufmerksamkeit einer breiteren Öffentlichkeit. War das Thema vor zehn Jahren noch das Problem einiger weniger dauerhaft wachsender Großstädte, wie München oder Frankfurt am Main, so hat sich die Betroffenheit inzwischen auf weite Teile der Bevölkerung in vielen Regionen ausgedehnt. Das Wohnen ist teurer geworden. Wer eine Wohnung sucht, muss länger suchen. Vor allem im Marktsegment der preiswerten Mietwohnungen bestehen in den wachsenden Städten und an vielen Universitätsstandorten deutliche Nachfrageüberhänge. Allein mietrechtlicher Schutz vor zu schnell anziehenden Mieten kann den zusätzlichen Wohnraumbedarf nicht befriedigen.

Mietpreisgebundene Sozialwohnungen fallen aus der Bindung. Die Notwendigkeit, die Zahl der gebundenen Wohnungen zu erhöhen, macht eine Steigerung der Neubauzahlen im sozialgeförderten Mietgeschosswohnungsbau dringend erforderlich. Entsprechend ist es zu begrüßen, wenn der Bund sein finanzielles Engagement für die soziale Wohnraumförderung weiter verstärkt. Die Länder sind aufgefordert, ihre Förderprogramme zweckentsprechend auf die aktuellen Bedürfnisse auszurichten.

Um den Neubau auszudehnen, werden Flächen benötigt. Hier liegt das Aufgabenfeld einer kommunalen Bauland- und Liegenschaftspolitik.

FOTO: BUNDES-SGK/KOBEL

Die Schaffung von Baurechten und die Vergabe öffentlicher Grundstücke muss an Konzeptqualitäten und die Notwendigkeit des sozialen Wohnungsbaus geknüpft werden.

Parallel hat der Wohnungs- und Immobilienmarkt eine wachsende Aufmerksamkeit durch Kapitalanleger erfahren, die nach Alternativen zu den durch die Niedrigzinsphase unattraktiver geworden Geldanlagen suchen. Das führt zu einer erhöhten Nachfrage nach Immobilien an attraktiven Standorten mit einem guten Potenzial hinsichtlich ihrer Wertentwicklung. Was auf der einen Seite als Wohnungsnot und Mietsteigerung wahrgenommen wird, zeigt sich auf der anderen Seite als Wertsteigerung und eine gute Baukonzunktur.

### Nicht überall und einheitlich

Wie die Wirtschaftskraft der Regionen und ihre Finanzkraft sich auseinanderentwickeln, sind die Entwicklungen auf den Wohnungs- und Immobilienmärkten ebenfalls sehr unterschiedlich. Wohnungsleerstände und sinkende Immobilienpreise bis hin zur Unverkäuflichkeit ererbter Häuser in entlegenen ländlichen Regionen zeugen von einer ganz anderen Seite des städtischen Wachstums.

Den letzten Schub für die politische Diskussion gab die Zuwanderung der vielen Flüchtlinge, die im Jahr 2015 nach Deutschland kamen. Nach der notwendigen Klärung der Fragen der Erstun-

terbringung treten die Fragen einer nachhaltigen Wohnmöglichkeit für die auf längere Zeit Bleibenden in den Vordergrund. In den ohnehin angespannten Märkten werden die Möglichkeiten der Integration der Flüchtlinge in unseren Stadtteilen und Quartieren umso schwieriger.

Hieran knüpft auch die aktuelle Debatte für eine „Wohnsitzauflage für anerkannte Flüchtlinge“ im Zusammenhang mit dem Integrationsgesetz an. Wie lassen sich Integration und Wohnen besser steuern? Was kann kommunale Politik für Stadtentwicklung, Integration und Wohnen tun? Dieser Frage und den dafür gegebenen Rahmenbedingungen spürt diese Ausgabe der DEMO-Impulse hinterher.

Gesine Kort-Weiher vom Deutschen Städtetag beleuchtet die Situation auf den Wohnungsmärkten in unseren Städten und die damit verbundenen Anforderungen. Michael von der Mühlen beschreibt die Notwendigkeit einer Verzahnung von Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik. Ausgangspunkt der Weiterentwicklung müssen die Quartiere als Ausgangspunkt der Lebenswelten ihrer Bewohnerinnen und Bewohner sein.

In zwei weiteren Beiträgen wird uns aus der konkreten Situation zweier Städte berichtet. Peter Ley und Christian Geselle nehmen die Perspektive der kommunalen Wohnungswirtschaft auf. Sie erläutern das „Kasseler Modell“ und dessen Weiterentwicklung zu einem ganzheitlichen Konzept für die Integration der Flüchtlinge in Kassel. Düsseldorf's Oberbürgermeister Thomas Geisel berichtet über die vielfältigen Ansätze und Projekte der Wohnungs- und Liegenschaftspolitik in der wachsenden Landeshauptstadt.



**Dr. Manfred Sternberg**  
Geschäftsführer der Bundes-SGK  
[www.bundes-sgk.de](http://www.bundes-sgk.de)

### Impressum

**DEMO Impulse**,  
Fachorgan der Sozialdemokratischen  
Gemeinschaft für Kommunalpolitik (Bundes-SGK)  
Stresemannstraße 30, 10963 Berlin  
Postfach 61 03 22, 10925 Berlin

**Herausgeber:** Frank Baranowski,  
Vorsitzender der Bundes-SGK  
Telefon: (030) 25993 960  
Telefax: (030) 25993 970  
E-Mail: [info@bundes-sgk.de](mailto:info@bundes-sgk.de)  
Internet: [www.bundes-sgk.de](http://www.bundes-sgk.de)

Die Inhalte der Beiträge geben die Auffassung  
der Autorinnen und Autoren wieder.

**Redaktion:** Dr. Manfred Sternberg, Peter Hamon  
**Layout:** Heidemarie Lehmann

**Verlag:** Berliner vorwärts Verlagsgesellschaft mbH,  
Stresemannstraße 30, 10963 Berlin,

Postfach 61 03 22, 10925 Berlin  
Telefon: (030) 255 94-100  
Telefax: (030) 255 94-192  
Geschäftsführer: Karin Nink, Dr. Hans-Gerd Conrad

**Anzeigen/Vertrieb:** Network Media GmbH,  
Gewerbehof Bülowbogen, Hof D, Eingang D1,  
Bülowstraße 66, 10783 Berlin  
Telefon: (030) 740 73 16-00  
Telefax: (030) 740 73 16-20

**Anzeigen:** Nicole Stelzner  
(Leiterin Unternehmensentwicklung/Verkauf),  
Henning Witzel (Verkauf/Projektleitung)  
Telefon: (030) 740 73 16-36  
Gültige Anzeigen-Preisliste: Nr. 32 vom  
1. April 2015

**Vertrieb:** Stefanie Martin  
Telefon: (030) 740 73 16-61

Die DEMO erscheint mit sechs regulären  
Ausgaben im Jahr und zusätzlich mit vier  
DEMO Sonderheften/Impulse

**Abonnementverwaltung:**  
IPS Datenservice GmbH,  
Carl-Zeiss-Str. 5, 53340 Meckenheim  
Telefon: (02225) 70 85-366  
Telefax: (02225) 70 85-399  
E-Mail: [abo-vorwaerts@ips-d.de](mailto:abo-vorwaerts@ips-d.de)

Einzelverkaufspreis: 6 €

Jahresabonnement: 60 € (inkl. Versand und 7 % MwSt.);  
für Schüler und Studenten (Nachweis erforderlich) 40 €  
Jahresabonnement (Ausland): 60 € zzgl. Versandkosten  
Die Abonnements verlängern sich jeweils um ein Jahr,  
sofern nicht spätestens drei Monate vor Ablauf  
schriftlich gekündigt wird.

Bei Nichterscheinen der Zeitung oder Nichtlieferung

ohne Verschulden des Verlages und im Falle höherer  
Gewalt besteht kein Anspruch auf Leistung, Schadener-  
satz oder auf Minderung des Bezugspreises.

Für unverlangt eingesandte Manuskripte und Fotos wird  
keine Haftung übernommen. Nachdruck, auch auszugs-  
weise, nur mit Quellenangabe. Die Zeitung und alle in  
ihr enthaltenen Beiträge und Abbildungen sind urheber-  
rechtlich geschützt.

Druck: J.D. Küster Nachf. + Pressedruck GmbH  
& Co. KG, Industriestraße 20, 33689 Bielefeld,  
Telefon: (05205) 14 700  
Telefax: (05205) 14 704  
E-Mail: [kontakt@küster-pressedruck.de](mailto:kontakt@küster-pressedruck.de)



Zugleich Versandschrift für  
Beilagen und Beihefter mit Zusatz  
„Warenannahme“.

# Bezahlbaren Wohnraum schaffen

## Eine Renaissance des Wohnungsneubaus in unseren Städten

Autorin Gesine Kort-Weiher

### Wachstum der Städte erfordert Impulse für den Wohnungsneubau

Das Wohnen in der Stadt erfreut sich zunehmender Beliebtheit: Nach einem längeren Zeitraum der Suburbanisierung können viele Groß- und Universitätsstädte etwa seit Mitte der 2000-er Jahre wieder – zum Teil deutliche – Bevölkerungszugewinne verzeichnen: Während die Bevölkerung nach einer Studie des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) in den Jahren 2008 bis 2013 im Bundesdurchschnitt um 0,09 Prozent zugenommen hat, konnten die städtischen Räume 1,12 Prozent Bevölkerung hinzugewinnen, die Bevölkerung in ländlichen Räumen nahm um 1,73 Prozent ab. Insbesondere die Großstädte konnten mit einem Zuwachs von durchschnittlich 2,78 Prozent deutliche Bevölkerungszugewinne verzeichnen. Zurückzuführen ist diese Entwicklung auf nationale Wanderungsbewegungen und internationale Zuwanderung.

So erfreulich dieser Trend für die wachsenden Städte grundsätzlich ist, für die Bürgerinnen und Bürger hat er auch erhebliche Schattenseiten, denn Wohnraum in den Wachstumsregionen ist knapp und teuer. Die Wohnbautätigkeit hat mit der zunehmenden Wohnraumnachfrage durch Bevölkerungszuwachs und einen anhaltenden Trend zu kleineren Haushalten nicht Schritt gehalten. Zwar stieg die Zahl der Baufertigstellungen seit ihrem Tiefstand im Jahr 2009 mit 158.987 neu gebauten Wohnungen kontinuierlich auf 245.325 Wohneinheiten (WE) im Jahr 2014, blieb aber damit immer noch deutlich hinter dem durch das BBSR ursprünglich prognostizierten Neubaubedarf von bundesweit 272.000 WE zurück. Infolge der Zuwanderung von Flüchtlingen in den beiden vergangenen Jahren wird der jährliche Neubaubedarf inzwischen auf 350.000 WE beziffert, nach Schätzungen der Immobilienverbände liegt er sogar bei bundesweit 400.000 WE.

Hinzu kommt, dass der Wohnraum nicht immer dort entsteht, wo er tatsächlich benötigt wird. So lagen nach einer Analyse des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln in den zwölf größten deutschen Städten die tatsächlichen Neubauzahlen im Jahr 2014 – zum Teil deutlich – unter dem prognostizierten Bedarf. Anders als in den wachsenden Großstädten und ihren Umlandgemeinden wird dagegen in vielen ländlichen Räumen weiterhin

zu viel gebaut; dort übersteigt die Bautätigkeit zum Teil den Baubedarf und trägt zu wachsendem Wohnungsleerstand bei.

Notwendig sind angesichts weiter bestehender regionaler Disparitäten auf dem Wohnungsmarkt gezielte Impulse für den Neubau – vor allem von preiswertem Wohnraum – in den wachsenden Städten und Regionen.

### Finanzielle Anreize für den Wohnungsbau

Soweit in den hochpreisigen Städten und Regionen Wohnungen gebaut werden, konzentriert sich die Bautätigkeit vor allem auf den Bau von Eigentumswohnungen oder Mietwohnungen im oberen Preissegment. Im preiswerten, vor allem im öffentlich geförderten Marktsegment wird deutlich zu wenig gebaut. Die Angebotslücke im mittleren und preiswerten Marktsegment hat in den letzten Jahren zu einer Mietentwicklung geführt, von der inzwischen nicht nur einkommensschwache Haushalte, sondern auch Haushalte mit mittlerem Einkommen finanziell überfordert werden. So bewegten sich bereits im Jahr 2014 die Angebotsmieten für das untere Preissegment in den Metropolen und Universitätsstädten bei acht bis neun Euro netto-kalt (Wohngeld- und Mietenbericht 2014).

### Aufstockung der Fördermittel für den öffentlich geförderten Wohnungsbau

Vorrangiges Ziel der gemeinsamen Anstrengungen von Bund, Ländern und Gemeinden sollte daher sein, den Bau öffentlich geförderter Wohnungen auf den angespannten Wohnungsmärkten anzukurbeln. Insofern ist ausdrücklich zu begrüßen, dass die Kompensationszahlungen des Bundes für die soziale Wohnraumförderung in Höhe von jährlich 518 Mio. Euro für die Jahre 2016 bis 2019 um weitere 500 Mio. Euro jährlich aufgestockt wurden und eine weitere Erhöhung in Aussicht gestellt wurde. Da der Einsatz dieser Mittel nicht mehr zweckgebunden ist, bleibt allerdings abzuwarten, ob die Länder sie in vollem Umfang für die Wohnraumförderung einsetzen und zusätzlich eigene Haushaltssmittel zur Verfügung stellen. Dies war zumindest in den vergangenen Jahren nicht in allen Ländern der Fall.

Notwendig sind darüber hinaus auch hinreichend attraktive Förderkonditionen, damit Investitionen in den geförderten Wohnungsbau trotz

hoher Baupreise, günstiger Rahmenbedingungen am Kapitalmarkt sowie des hohen Mietniveaus im frei finanzierten Mietwohnungsbau eine Alternative für die Wohnungsunternehmen und private Anleger darstellen. Einige Länder, wie z.B. Nordrhein-Westfalen, setzen wegen der geringen Subventionsvorteile, die eine Darlehnsförderung derzeit bietet, auf eine – ergänzende – Zuschussförderung, was zu einer deutlich erhöhten Akzeptanz der Förderprogramme beigetragen hat.

Trotz der Aufstockung der Fördermittel, vielerorts verbesserter Förderkonditionen und erster Erfolge in dem Bemühen um eine breitere Akzeptanz für den öffentlich geförderten Wohnungsbau muss jedoch konstatiert werden: Nur mit Hilfe des geförderten Wohnungsbaus lassen sich die kurzfristig benötigten Fortschritte beim Bau bezahlbarer Wohnungen nicht erzielen.

### Zusätzliche finanzielle Anreize für den Bau preiswerter Wohnungen

Um vor allem wieder mehr private Investoren für den Neubau von Mietwohnungen zu gewinnen, wird bereits seit längerem über steuerliche Anreize für den Mietwohnungsneubau diskutiert. Die Bundesregierung hat hierzu einen Gesetzentwurf vorgelegt, der sich momentan in der parlamentarischen Beratung befindet. Durch die Förderung sollen Anreize für den Neubau von Mietwohnungen in Gebieten mit angespannter Wohnungslage gesetzt werden. Geplant ist eine Sonderabschreibung in Höhe von 10 % der Investitionskosten in den ersten beiden Jahren ab Herstellung und weiteren 9 % im dritten Jahr. Zusammen mit der regulären linearen Abschreibung können so innerhalb der ersten drei Jahre insgesamt bis zu 35 % der förderfähigen Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten steuerlich geltend gemacht werden.

Die Sonderabschreibung ist nur auf Mietwohnraum anwendbar, dessen Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten 3.000 Euro je qm Wohnfläche nicht überschreiten. Bemessungsgrundlage für die Sonderabschreibung sind maximal 2.000 Euro je qm.

Die Sonderabschreibung ist zudem begrenzt auf Gebiete mit angespannter Wohnungsmarktlage. Hierzu gehören Gebiete mit den Mietenstufen IV bis VI nach der Wohngeldverordnung sowie Gebiete, in denen nach der jeweiligen Landesverordnung die Mietpreisbremse Anwendung findet bzw. in denen eine abgesenkte Kappungsgrenze für Bestandsverhöhung gilt.

In der vorgesehenen Form ist die beabsichtigte Sonderabschreibung nicht geeignet, zielgerichtet Impulse für den Bau preiswerter Wohnungen zur Versorgung von Haushalten mit niedrigem bis mittlerem Einkommen zu geben. Zwar werden in dem Gesetzentwurf Baukostenobergrenzen vorgegeben, um zu vermeiden, dass der Bau von Mietwohnungen im Hochpreissegment subventioniert wird. Ganz abgesehen von der Frage, ob die angesetzten Obergrenzen nicht zu üppig bemessen sind, ist auf diese Weise noch nicht gewährleistet, dass der kostengünstig errichtete Wohnraum auch zu adäqua-

ten Mieten an weniger einkommensstarke Haushalte vermietet wird. Daher hat der Deutsche Städte- tag in seiner Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf darum gebeten, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, inwieweit der Ansatz, den Mietwohnungsneubau allgemein zu fördern, auf eine Förderung für den Bau von Mietwohnungen mit Sozialbindung beschränkt werden kann. Mit Hilfe von Mietobergrenzen und einer Belegungsbindung zugunsten von Haushalten mit geringem bis mittlerem Einkommen wäre sichergestellt, dass von den Investoren für die großzügig bemessenen Abschreibungen eine Gegenleistung erbracht wird und es nicht nur zu Mitnahmeeffekten bei der Realisierung ohnehin geplanter Bauprojekte kommt.

## Beitrag der Bauland- und Liegenschaftspolitik

Finanzielle Förderung tut not, aber mit finanziellen Anreizen allein lässt sich der bestehende Wohnraummangel nicht beseitigen; Voraussetzung für den Neubau von bezahlbarem Wohnraum ist die Bereitstellung geeigneter Grundstücke zu angemessenen Preisen. Mit ihrer Bauland- und Liegenschaftspolitik können die Städte daher maßgeblich zu einer Verbesserung der Wohnraumversorgung beitragen. Voraussetzung hierfür ist u.a. eine langfristig angelegte strategische Bodenvorratspolitik, die die Städte in die Lage versetzt, die Stadtentwicklung mit Hilfe eigener Grundstücke zu beeinflussen. Auf diese Weise lässt sich der öffentlich geförderte Wohnungsbau wirksam unterstützen. Statt einer Vergabe zum Höchstpreis erfolgt der Verkauf eigener Liegenschaften mittlerweile in vielen Städten nach Konzeptqualität. Die Vorgabe einer Quote für den geförderten Mietwohnungsbau trägt in diesen Fällen dazu bei, dass auf den veräußerten Grundstücken neben hochpreisigen Eigentums- und Mietwohnungen auch bezahlbarer Wohnraum entsteht.

Aber auch Grundstücke in privatem Eigentum können in die Strategie einbezogen werden: Mit Hilfe städtebaulicher Verträge lässt sich erreichen, dass bei der Ausweisung neuen Baulands oder der Überplanung von Gebieten mit Planungsrecht ein Teil der Fläche für geförderten oder preiswerten Wohnungsbau genutzt wird bzw. alternativ zu bestimmende Anteile der Fläche in die Verfügung der Stadt übergehen, die dann wiederum für den Bau geförderter Wohnungen genutzt werden können. So lassen sich die nötigen Investitionen in den öffentlichen Wohnungsbau aktivieren. Zugleich können diese Instrumente zur sozialen Mischung in den Quartieren beitragen.

Bis die Bauland- und Liegenschaftspolitik einen spürbaren Beitrag zur Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum leisten kann, ist ein langer Atem erforderlich. Durch den Umgang mit städtischen Grundstücken kann nur dann auf die Wohnraumversorgung Einfluss genommen werden, wenn die Städte über eine nennenswerte Zahl eigener Liegenschaften verfügen und sie konsequent im Sinne ihrer wohnungs- und stadtentwicklungs politischen

Ziele einsetzen. Und die Baulandmodelle mit Quoten für den öffentlich geförderten Wohnungsbau lassen sich nicht bei bestehendem Baurecht, sondern nur dann anwenden, wenn neues bzw. zusätzliches Baurecht geschaffen wird.

## Zielkonflikte und Hemmnisse bei der Baulandentwicklung

Bei ihrem Bemühen, die benötigten Wohnbauflächen zügig bereit zu stellen, sind den Städten enge Grenzen gesetzt. Schwer auflösbare Zielkonflikte mit den zweifellos berechtigten Belangen des Umwelt-, Immissions- und Artenschutzes erschweren die Innenentwicklung; Flächensparziele begrenzen die Handlungsoptionen für eine ggf. ergänzend erforderliche, behutsame Außenentwicklung. Um vorhandene Innenentwicklungspotenziale vorrangig nutzen zu können, sind planungsrechtliche und damit korrespondierende immissionsschutzrechtliche Erleichterungen notwendig. Die Arbeitsgruppe „Aktive Liegenschaftspolitik“ hat im Rahmen des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen hierzu Empfehlungen erarbeitet und u.a. vorschlagen, die Vorgaben der Baunutzungsverordnung (BauNVO) dadurch zu flexibilisieren, dass eine neue Gebietskategorie „Urbanes Wohngebiet“ eingeführt wird, welche flexiblere Nutzungsmischungen als das klassische „Mischgebiet“ ermöglicht. Bei allem Bemühen der Städte, die benötigten Wohnbauflächen im Innenbereich durch Brachflächennutzung, Nachverdichtungen, Aufstockungen etc. verfügbar zu machen, wird sich eine Inanspruchnahme von Flächen im Außenbereich nicht immer vermeiden lassen. Damit es möglich ist, sich auf die Entwicklung solcher Flächen zu konzentrieren, bei denen die Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer gegeben ist und die am schnellsten verfügbar sind, soll die Landes- und Regionalplanung den Kommunen nach den Empfehlungen der Arbeitsgruppe Reserven bei der Bemessung des Wohnbauflächenbedarfs und der Ausweisung von Wohnbauflächen als Planungsalternativen zur Verfügung stellen.

Fest steht: Angesichts vielfältiger Hürden für die Innenentwicklung und der gleichzeitigen Tabuisierung der Außenentwicklung können die Städte der berechtigten Erwartung, zusätzliches Wohnbau land zügig und rechtssicher bereit zu stellen, kaum gerecht werden.

## Fazit und Ausblick

Vor dem Hintergrund der vorherrschenden Debatte um Schrumpfung und Wohnungsleerstände wurde dem Bevölkerungszuwachs und der sich abzeichnenden Verknappung des Angebots an bezahlbarem Wohnraum in den prosperierenden Regionen zunächst zu wenig Beachtung geschenkt. Die ohnehin bestehende Mangellage wurde durch die große Zahl an Migranten und Flüchtlingen in den beiden vergangenen Jahren weiter verschärft. Dies führt zu erheblichen Herausforderungen für die betroffenen Städte, die nun aufgerufen sind, trotz langwieriger Planungs- und Realisierungsphasen kurzfristig im Zusammenwirken mit den örtlichen

Wohnungsmarkakteuren durch massive Ausweitung der Neubautätigkeit ausreichend Wohnraum zu schaffen. Die Städte sind dabei auf einem guten Weg, brauchen hierfür aber finanzielle Unterstützung und adäquate rechtliche Rahmenbedingungen vor allem im planerischen Bereich und bei der Umweltgesetzgebung, die ihnen die erforderlichen Handlungsspielräume verschaffen.

Die augenblicklichen Erfahrungen lehren zu gleich: Eine erfolgreiche Wohnungspolitik benötigt einen langen Atem. Bezahlbarer Wohnraum in ansprechender Qualität und in gemischten, attraktiven Quartieren lässt sich nicht von heute auf morgen schaffen. Daher ist es notwendig, die Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum als Langfristaufgabe stärker in den Blick zu nehmen. Vor allem auf den traditionell hochpreisigen (groß)städtischen Wohnungsmärkten wird die Nachfrage nach preisgünstigem Wohnraum weiter hoch sein: In vielen Städten sind zwischen 40 und 50 % der Bevölkerung nach ihrem Einkommen zum Bezug einer Sozialwohnung berechtigt. Bundesweit bezogen laut Wohngeld- und Mietenbericht 2014 Ende 2013 rund 8% der privaten Haushalte Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II, 1,7% der Haushalte erhielten Wohngeld. Dieser Anteil von rund 10% aller Haushalte, die auf finanzielle Hilfen bei ihrer Wohnraumversorgung angewiesen sind, wird angesichts zunehmender Altersarmut, eines hohen Anteils an Beziehern von Niedrigeinkommen sowie einer zunehmenden Spaltung der Gesellschaft in Arm und Reich eher noch steigen. Stichworte für die bevorstehende Diskussion um mögliche Strategien, Instrumente und Maßnahmen zur dauerhaften Sicherung eines ausreichenden Angebots an bezahlbarem Wohnraum sind neben einer finanziellen Beteiligung des Bundes an der Wohnraumförderung auch über 2019 hinaus u.a. die Wiedereinführung der Wohnungsgemeinnützigkeit, die Revitalisierung des Werkswohnungsbaus, längere Bindungsfristen in der öffentlichen Förderung, der Stellenwert öffentlicher und kommunaler Wohnungsunternehmen, die Bedeutung einer langfristig angelegten strategischen Bodenvorratspolitik sowie Baulandmodelle mit Quotenvorgaben für den öffentlich geförderten Wohnungsbau. Zu prüfen ist auch, welchen Beitrag Bevölkerungsprognosen sowie Wohnungsmarktbeobachtungssysteme als „Frühwarnsysteme“ für sich abzeichnende Versorgungsgpässe zur Sicherung einer angemessenen Wohnraumversorgung leisten können. Angesichts zunehmender regionaler und örtlicher Disparitäten auf den Wohnungsmärkten kommt insbesondere einer kommunalen und regionalen Wohnungsmarktbeobachtung eine besondere Bedeutung zu.



Gesine Kort-Weiher

Hauptreferentin für Wohnungswesen beim Deutschen Städte- tag  
[www.staedtetag.de/fachinformationen/stadtentwicklung/index.html](http://www.staedtetag.de/fachinformationen/stadtentwicklung/index.html)

# Wohnungsbau im Quartier

## Verschmelzung von Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik

**Autor** Michael von der Mühlen

**N**RW ist ein stark urbanisiertes Bundesland. Die Dynamik von Wachstum und Schrumpfung, die mit den Entstehungs- und Existenzbedingungen der verschiedenen Teilregionen verbunden ist, prägt die Aufgaben der Stadtentwicklung und damit der Wohnungspolitik. Das Ruhrgebiet hat in den vergangenen 40 bis 50 Jahren eine tiefgreifende Transformation erfahren, die noch nicht abgeschlossen ist. Insbesondere die Städte entlang des Rheins von Düsseldorf über Köln bis Bonn, aber auch mittlere Großstädte wie Aachen, Münster und Bielefeld weisen in den letzten Jahren deutliche Zuwächse an Beschäftigung und Wohnbevölkerung auf. Die Regionalisierung der Arbeitsmärkte hat in den Großräumen von Rhein und Ruhr wie auch im Austausch dieser Städte mit dem Umland zu einem deutlichen Wachstum des Verkehrsaufkommens geführt.

Wohnungspolitik in NRW ist wesentlich auch Stadtentwicklungspolitik: Es geht um qualitätsvolles Wohnen in lebenswerten Quartieren in allen Teilen des Landes. Dabei unterscheiden sich die Aufgaben in den verschiedenen Teilräumen des Landes. In den wachsenden Regionen gilt es, angemessene Antworten auf quantitative Bedarfe und auf Ballungerscheinungen zu finden (Flächenerschließung- und Wohnungsbau, Immobilienpreisentwicklung, sozialgerechte Quartiersentwicklung, Infrastrukturbedarfe); in den stagnierenden bis schrumpfenden Teilregionen des Landes geht es um Stabilisierung und Sicherung von Lebensqualitäten und um das Wirken gegen Segregation durch Abwanderung.

Die Teilregionen des Landes befinden sich in einem Transformationsprozess, dessen Bewältigung eine Governance erfordert, die sowohl durch formelle Verfahren (vom LEP bis zum Bebauungsplan, vom Bundesverkehrswegeplan bis zum Planfeststellungsbeschluss) als auch durch informelle Koordinierungsverfahren zwischen Gebietskörperschaften und Aufgabenträgern sowie wichtigen Akteuren der Raumentwicklung gekennzeichnet ist. Auf der Quartierebene gewinnt die intensive Einbindung der Bewohner in die Gestaltung ihres Lebensraumes immer mehr an Bedeutung.

Die Städtebau-Förderung ist ein Baustein in dieser Politik. Die unterschiedlichen Aufgaben erfordern unterschiedliche Handlungsstrategien. Es bedarf differenzierter Unterstützungsangebote,

um die baulichen, städtebaulichen und sozialen Aufgaben in den jeweiligen Quartieren lösen zu können und vitale, sozial gemischte und stabile Wohnquartiere zu erhalten, zu stärken und ggf. auch neu zu schaffen.

### Förderansätze in Nordrhein-Westfalen

Die Landesregierung NRW unterstützt mit ihren Förderinstrumenten und Förderprogrammen in den Bereichen der Wohnungsbau- und Städtebauförderung die Kommunen und die Akteure vor Ort. Zentrale Rollen spielen neben den Kommunen die Eigentümer, die vor allem dann aktiv werden (sollten), wenn ihre Wohnungsbestände erneuerungsbedürftig sind und deren Vermietbarkeit gefährdet ist. Weitere zentrale Akteure vor Ort sind die Bewohner und Bewohnerinnen, die ein vitales Wohnquartier mit Leben füllen, indem sie sich einmischen und ihr Quartier mitgestalten. Die Kommunen brauchen für solche Standorte nicht nur finanzielle Unterstützung, sondern auch Kooperationspartner, die mit ihnen zusammen die Probleme in den Quartieren vor Ort anpacken.

Förderinstrumente und Förderprogramme sind dort erforderlich, wo entweder präventiv unterstützt werden soll, weil die „Anzeichen“ für soziale und wirtschaftliche Ungleichgewichte oder strukturelle Probleme erkennbar sind oder weil bereits akuter Handlungsbedarf für soziale, bauliche und städtebauliche Verbesserungen besteht. Was erforderlich und sinnvoll ist, das können die Akteure vor Ort in der Regel am besten einschätzen. Sie können Handlungsstrategien entwickeln, die die Landesregierung unterstützen kann.

Was aus Sicht des Landes gefordert und gefördert wird, orientiert sich an integrierten Konzepten und den Kooperationen vor Ort, die auch bereits in den Beratungs- und Entwicklungsprozessen, an denen das MBWSV beteiligt ist, immer wieder eingefordert werden.

Zur finanziellen Unterstützung der Kommunen, Wohnungsunternehmen und lokalen Akteure stehen die Förderinstrumente und -programme im Bereich der Städtebauförderung und Wohnungsbau für unterschiedliche Quartierstypen und abgestuften Handlungsbedarf zur Verfügung.  
1. Quartiere (Stadtteile, Siedlungen, Wohnanlagen) mit punktualem Handlungsbedarf: Sie sind oft in

die Jahre gekommen und ihre Wohnangebote und Qualitäten im privaten und öffentlichen Raum entsprechen nicht mehr den aktuellen Wohnbedürfnissen. Hier besteht vorrangig wohnungswirtschaftlicher Handlungsbedarf. Die erforderlichen baulichen Erneuerungsmaßnahmen können in vielen Fällen mit den wohnungspolitischen Förderprogrammen des Landes unterstützt werden.

2. Innenstädte, Stadtkerne, Stadtteil- und Ortszentren, die stark von wirtschafts- und sozialstrukturellen Veränderungen und dem demografischen Wandel betroffen sind, haben umfassenderen Investitionsbedarf im öffentlichen Raum ebenso wie im privaten Gebäudebestand. Hier können Förderprogramme wie Aktive Zentren, Stadtumbau West und/oder Soziale Stadt für die kommunalen Investitionen zentral sein. Wichtig für den Gesamterfolg der Erneuerungsprozesse ist es, die öffentlichen Investitionen möglichst mit den privaten Investitionen von Wohnungsunternehmen ebenso wie von Einzleigentümern abzustimmen, damit diese sich gegenseitig flankieren und gemeinsam stabilisierend für das Quartier wirken können.

3. Immer dann, wenn in solchen „Quartieren mit besonderem Handlungsbedarf“ viele junge Menschen wohnen, die in Armut groß geworden und deren Bildungschancen gering sind, sind gebündelte ressortübergreifende öffentliche und private Investitionen das Gebot der Stunde. Hier müssen Fördermaßnahmen und Finanzierungen auch weiterer Ressorts gebündelt werden, die in interministeriellen Arbeitsgruppen abgestimmt werden.

### Einsatzmöglichkeiten von Wohnraumförderung und/oder Städtebauförderung

Das Förderinstrumentarium des Landes ist geprägt von standort- und problemangemessenen Herangehensweisen. Da, wo Probleme sich gegenseitig verstärken und Investitionsstrategien zum Beispiel für Maßnahmen im öffentlichen Raum oder der sozialen Infrastruktur ebenso wie im privaten Gebäudebestand oder dem unmittelbaren Wohnumfeld erforderlich sind, können Städtebauförderung und Wohnungsbauförderung mit gebündelten Interventions- und Investitionsstrategien unterstützen. Basis müssen integrierte, stadtteil- und quartiersorientierte Handlungskonzepte sein.

Die Mittel der sozialen Wohnraumförderung stehen grundsätzlich allen Wohnungsunternehmen und Eigentümern zur Verfügung – unabhängig von den Gebietskulissen der Städtebauförderung. Sie werden zunehmend – so die wohnungspolitisch neu ausgerichtete Programmatik – auf der Basis von kommunalen wohnungspolitischen Handlungskonzepten eingesetzt. Diese können Bestandteil oder auch abgeleitet sein von integrierten Stadtentwicklungskonzepten und – in Stadterneuerungsgebieten mit hohem wohnungspolitischen Handlungsbedarf – auch mit diesen gebündelt eingesetzt werden.

Während die Städtebau-Fördermittel primär für Kommunen zur Verfügung stehen und zur Finanzierung unrentierlicher Kosten eingesetzt werden, stehen die Mittel der Wohnraumförderung, Wohn-

immobilieneigentümern zur Finanzierung von rentierlichen wohnungswirtschaftlichen Investitionen zur Verfügung. Solche privaten Investitionen sind dann ein zentraler Baustein einer umfassenden Strategie zur Quartierserneuerung. Ziel ist es, die baulichen Defizite an und in den Wohngebäuden zu beheben und möglichst zeitgleich das private und öffentliche Wohnumfeld und die gesamten Versorgungsstrukturen im Wohnquartier zu verbessern.

Die Mittel der Wohnraumförderung für quartiersorientierte Investitionen können landesweit auch kleinteilig in Wohnsiedlungen und Wohnanlagen eingesetzt werden, die die altersgerechte oder energieeffiziente Erneuerung, eine komplette Umstrukturierung mit Abriss und Ersatzneubau im Blick haben – oder auch die Schaffung von neuen Wohnanlagen und Wohnquartieren.

Nicht zuletzt gilt: Integrierte Konzepte können dann erfolgreich umgesetzt werden, wenn die Beteiligung der betroffenen kommunalen Ämter sichergestellt wird. Das wiederum setzt voraus, dass die Umsetzung Chefsache wird und die erforderlichen und zum Teil komplexen Umstrukturierungs- und Erneuerungsprozesse zielorientiert gesteuert werden.

### **Wohnraumförderung als wohnungs- und sozialpolitisches Instrument zur Quartiersentwicklung und Schaffung von neuem Wohnraum**

In den wachsenden Städten geht es insbesondere darum, die Engpässe in der Wohnraumversorgung durch zusätzlichen Wohnraum und bezahlbare modernisierte Wohnungen in den Griff zu bekommen. In den strukturschwachen Regionen geht es vorrangig darum, Quartiere und Wohnsiedlungen so aufzuwerten, dass sie auch künftig für möglichst breite Bevölkerungsgruppen attraktive, bedarfsgerechte und bezahlbare Wohnungsangebote bieten. Hier steht nicht die Ausweitung der Quantität im Vordergrund, sondern vorrangig ist ein Qualitätsaustausch – als Beitrag zur sozialen Stabilisierung und Verhinderung weiterer Segregationstendenzen.

### **Quartiersentwicklung braucht eine Vielfalt an Wohnangeboten, ein attraktives Wohnumfeld und gute Versorgungsstrukturen**

Die Wohnraumförderung in NRW setzt bei der Quartiersentwicklung auf eine möglichst große Vielfalt an Wohnformen und Wohnangeboten. Sie soll vorrangig dazu beitragen, dass auch künftig bezahlbarer Wohnraum für alle Generationen mit unterschiedlichem Unterstützungsbedarf zur Verfügung steht und sozial gemischte Quartiere erhalten oder geschaffen werden.

Zur Vielfalt gehören der Bau und die Modernisierung von Mietwohnraum ebenso wie von selbst genutztem Wohneigentum, die barrierefreie Standardwohnung mit Komfort für alle (auch für studentisches Wohnen) als auch Wohnangebote für ältere und behinderte Menschen mit Assistenzbedarf.

Die Förderung solcher Wohnangebote kann ergänzt werden um bauliche Maßnahmen, die das Wohnumfeld und die Versorgungsstrukturen für

das Wohnquartier verbessern. Dazu zählen das Schaffen von Räumen zur Verbesserung der wohnungsnahen sozialen Infrastruktur wie der Bau eines Nachbarschaftstreffs für das Wohnquartier oder die barrierearme Umgestaltung des privaten Wohnumfelds.

Sollen neue Wohnsiedlungen entstehen, können z.B. auch innerstädtische Brachflächen für den Wohnungsbau aufbereitet werden und die Kosten hierfür im Rahmen der Wohnraumförderung mit Zusatzdarlehen mitfinanziert werden.

### **Kommunale wohnungspolitische Handlungskonzepte sind eine gute Basis für zielgruppen- und umsetzungsorientierte Quartiersentwicklung**

Anders als beim Bau oder der Modernisierung einzelner Wohngebäude erfordert eine Quartiersaufwertung konkrete Absprachen, Abstimmungen und Kooperationen zwischen den beteiligten Wohnungseigentümern, den Kommunen, ggf. sozialen Trägern, die sich zum Beispiel gezielt um das Thema Pflegeangebote im Quartier kümmern, sowie den Bewohnern. Sie alle sind wichtige Akteure bei der Stabilisierung und Bildung von Nachbarschaften oder Unterstützungsangeboten für generationenübergreifende Wohnformen.

Vor dem Hintergrund der landesweiten demografischen und sozialen Entwicklungen sind Kommunen stärker denn je gefragt, in enger Kooperation mit den Wohnungsmarktakteuren Strategien für eine zukunftsfähige, sozial ausgewogene Wohnungsmarktentwicklung und Wohnraumversorgung und möglichst zielgruppen- und umsetzungsorientierte kommunale wohnungspolitische Handlungskonzepte zu entwickeln. Diese können die Basis für einen flexiblen Einsatz von Wohnraumfördermitteln für einzelne Wohnquartiere sein. Die Kommunen erhalten damit die Möglichkeit, in Abstimmung mit dem MBWSV bei konkreten Bauvorhaben, deren Ziele aus dem Handlungskonzept abgeleitet sind, von den Vorgaben der Förderrichtlinien abzuweichen. Außerdem kann für solche Maßnahmen die mittelfristige Finanzierungssicherheit auch für mehrere Bauabschnitte gesichert werden.

So können etwa auch Neubauvorhaben ohne Sozialbindungen gefördert werden, wenn im Rahmen des Bindungstauschs Ersatzwohnungen im Bestand zur Verfügung gestellt werden (sogenannte mittelbare Förderung). Auf diese Weise können Bestandsquartiere so umstrukturiert und aufgewertet werden, dass sie eine größere Vielfalt an Wohnangeboten mit unterschiedlichen Miethöhen bieten – ein Beitrag zur sozialen Mischung und damit Stabilisierung.

### **Quartiersentwicklung im Bestand braucht die bauliche Aufwertung ebenso wie eine solide soziale Mischung**

Ein weiteres Element zur baulichen Verbesserung und sozialen Stabilisierung von Wohnquartieren ist der Einsatz der investiven Bestandsförderung des Landes. Sie unterstützt Maßnahmen zur Verbesserung

der Energieeffizienz und zum Abbau von Barrieren im Wohnungsbestand und im privaten Wohnumfeld. Sie setzt technisch pragmatische Standards und trägt zu einer sozial tragbaren Miete nach Modernisierung der Bestände bei. Die Mittel der Bestandsförderung können in den Gebietskulissen der Sozialen Stadt und des Stadtumbaus auch ohne neue Belegungsbindungen zur energieeffizienten und barrierearmen Verbesserung des Bestands eingesetzt werden. Ziel ist es, durch zeitgemäße attraktive Wohnangebote (wieder) erweiterte Zielgruppen zu erreichen.

Viele Kommunen verfügen mittlerweile über sogenannte kommunale wohnungspolitische Handlungskonzepte, denen die wohnungs- und sozialpolitischen Ziele und gegebenenfalls auch stadtentwicklungspolitischen Ziele zu entnehmen sind. In den meisten Fällen wurden diese Konzepte unter Einbeziehung der lokal agierenden Wohnungsunternehmen und Eigentümern erstellt. Diese Konzepte liefern für die Verwaltung, Wohnungswirtschaft und Kommunalpolitik gleichermaßen notwendige Bestandsanalysen der örtlichen Wohnungsmarktlage. Sie sind Grundlage für die Prognosen zur Marktentwicklung und können Handlungserfordernisse und -optionen vor Ort identifizieren. Informationen über Stärken und Schwächen der einzelnen Standorte, Stadtteile oder Quartiere können geeignete Grundlagen für planerische Entscheidungen der Kommunen und Investoren sein. Wenn Stadtentwicklungsplanung und das Portfoliomangement der örtlichen Wohnungsunternehmen oder einzelner Investoren auf gleichen Eckdaten beruhen, werden auch Abstimmungen und Kooperation vor Ort einfacher.

Aus kommunaler Sicht ist klar: Gerade auf den entspannten Wohnungsmärkten verschärfen sich ohne eine stabilisierende Quartiersentwicklung innerstädtische Segregationsprozesse. Im Quartier treffen die Perspektiven und Erwartungen von Bewohnern, Wohnungsunternehmen, Einzeleigentümern und lokalen Geschäftsleuten aufeinander. Hier fallen die Entscheidungen über Investitionen oder Desinvestitionen, über Bleiben oder Wegzug und damit auch Entscheidungen über den Status eines Quartiers innerhalb der Gesamtkommune.

Im Rahmen ihres Portfoliomagements und anhand der Standortbewertungen, der Nachfragerperspektiven, des technischen Zustandes der Bausubstanz und der wirtschaftlichen Kennzahlen treffen Wohnungseigentümer heute Entscheidungen für den Wohnungsbestand von morgen – über Modernisierung, Verkauf oder auch Desinvestition oder Abriss. Wenn Wohnungen aufgrund von Defiziten im Quartier, seien es Stigmatisierungen der Lage, Schwierigkeiten des nachbarschaftlichen Miteinanders, Mängel in der Infrastruktur oder im städtebaulichen Erscheinungsbild im privaten und öffentlichen Bereich nur schwer zu vermieten sind, dann lassen sich auch nicht die Mieten erzielen, aus denen die eigentlich erforderlichen Bestandsinvestitionen oder gegebenenfalls auch der Ersatzneubau refinanziert werden können.

Wegen dieser Wechselwirkungen ist es auch aus wohnungswirtschaftlicher Sicht sinnvoll, das Quartier als Ganzes zu betrachten. In der Abstimmung mit der Kommune und deren stadtentwicklungs politischen Zielen liegen die besten Chancen, Quartiere zu stabilisieren und die Investitionen rentabel zu machen. Denn Investitionen in einzelne Gebäude, sei es zur Anpassung an heutige Qualitätsstandards oder zur Energieeinsparung, können nur dann über eine erhöhte Miete refinanziert werden, wenn entsprechende Nachfrage besteht. Für eine gute soziale Mischung bietet es sich an, auch das Segment der bezahlbaren Miete nach einer Modernisierung oder bei einem Ersatzneubau in die Entwicklungsperspektiven einzubeziehen. Dafür stehen die wohnungspolitischen Förderprogramme des Landes zur Verfügung.

Eine besondere Variante der Modernisierung ist „Besser Wohnen – Energetische SanierungPlus“, eine Gemeinschaftsinitiative von sechs großen Wohnungsunternehmen im Ruhrgebiet, dem VdW und dem MBWSV NRW. Für die Starterquartiere wurden im vergangenen Jahr insgesamt Fördermittel in Höhe von knapp 60 Mio. Euro bewilligt. In diesem Jahr wurde die Initiative über das Ruhrgebiet hinaus auf das ganze Land ausgeweitet. Die Bewerbungen werden gerade geprüft.

Mit den Projekten der Energetischen Sanierung Plus haben die Unternehmen sich mit Unterstützung des Bauministeriums NRW vorgenommen, mit umfangreichen Investitionen zur Erhaltung und Schaffung von energetisch modernen, nachfragegerechten und lebenswerten Wohnquartieren beizutragen. Die beteiligten Wohnungsunternehmen bewirtschaften nicht nur einzelne Wohnungen und Gebäude, sondern nehmen das Quartier als Ganzes in den Blick. „Besser wohnen“, das bedeutet über die energetische Sanierung hinaus Aufwertung des Freiraums, Verbesserung der sozialen Infrastruktur, Abbau von Barrieren und Optimierung von Nahversorgung und Nahmobilität. Bei der Quartiersentwicklung ist es eine große Herausforderung, alle Begehrlichkeiten „unter einen Hut“ zu bekommen. Die Wohnungen sollen energetisch optimiert werden, barrierefrei, an das Verkehrsnetz und die Nahversorgung angeschlossen sein, dabei aber lebenswert und bezahlbar. Das sind viele Faktoren, die sich nicht gegenseitig ausschließen dürfen. Wesentliche Bausteine z.B. beim Essener Eltingviertel waren:

- Entsiegelung und Neugestaltung der Außenflächen,
- Verbesserung der Vegetationsstruktur der Außenanlagen und
- Schaffung ansprechender Nutzungsräume mit hohem Freizeitwert.

In den letzten Jahren wurde die Wohnraumförderung in NRW mit ihrem Vierjahresprogramm und einem Volumen von 3,2 Milliarden Euro konsequent zu einem Instrument der Quartiersentwicklung weiterentwickelt. Sie ist damit ein wichtiges wohnungs- und sozialpolitisches Förderinstrument des Landes zur Unterstützung einer integrierten Stadtneuerungspolitik. Sie leistet je nach kommunal-

len Rahmenbedingungen, örtlichen Problemlagen und dem konkreten Handlungsbedarf einen wichtigen Beitrag zur baulichen und städtebaulichen Umstrukturierung und sozialen Stabilisierung von Wohnquartieren. Sie wird konsequent auch in den Gebieten der Städtebauförderung eingesetzt, und die jeweiligen städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen Maßnahmen werden standortangemessen so eingesetzt, dass sich die erforderlichen Investitionen gegenseitig stützen. Zwei gelungene Beispiele zeigen, wie der koordinierte und konzentrierte Einsatz von Städtebau- und Wohnungsbauförderung funktionieren kann:

### **Wohnstandort Altendorf in Essen**

Altendorf ist ein dicht besiedelter, industriell geprägter Stadtteil, der noch heute mit den Folgen des Strukturwandels zu kämpfen hat. Einerseits prägen ein hoher Arbeitslosenanteil, zahlreiche Kulturen und Nationalitäten, städtebauliche Probleme und nicht mehr zeitgemäße Wohnangebote mit hohem Leerstand und einem negativen Image das Quartier. Andererseits zeichnen den Stadtteil die innenstadtnahe und ruhige Lage mit differenzierten Infrastrukturangeboten aus. Großer Bestandhalter im Quartier ist neben Einzeleigentümern das kommunale Wohnungsunternehmen, das neue Perspektiven für seine Wohnungsbestände und den Standort insgesamt entwickeln wollte. Ein wohnungswirtschaftliches Ziel war es, das Quartier durch Ersatzneubauten und moderne Wohnangebote auch für neue Zielgruppen attraktiver zu machen und dadurch die soziale Mischung im Stadtteil zu stärken. Gleichzeitig sollten aber auch die „alten“ Bewohner und Bewohnerinnen im Quartier verbleiben können.

Zur Aufwertung des Standorts wurden unterschiedliche städtebauliche und bauliche Maßnahmen umgesetzt: Abbruch des alten Bahndamms, der die bestehenden Wohnviertel voneinander trennte, Neuanlage des Niederfeldsees anstelle des Bahndamms, Bau attraktiver Wegeverbindungen in die Innenstadt und zur Universität mit Anbindung an Kruppgürtel und umfangreiche Wohnumfeldverbesserungen.

Neue Wohnangebote mit attraktiven Qualitäten direkt am neuen See entstanden anstelle von abgerissenen leerstehenden Altbaubeständen. Während die öffentlichen Investitionen mit den Mitteln der Städtebauförderung finanziert wurden, konnte der Wohnungsneubau mit den Mitteln der Wohnraumförderung finanziert werden. Hier kam die Förderung der mittelbaren Belegung zum Einsatz. Grundlage war eine städtebauliche Auflockerung nach Abriss von 180 nicht mehr zeitgemäßen Wohnungen: Neu gebaut wurden nur 62 geförderte Wohnungen in Form von Stadthäusern. Dieser neue geförderte Wohnraum unterliegt trotz Förderung keinen Mietpreis- und Belegungsbindungen. Als Ausgleich wurde ein Bindungsausch für 120 Wohnungen aus dem Bestand vereinbart, die sich vorwiegend im Stadtteil befinden und mit neuen Mietpreis- und Belegungsbindungen versehen wur-

den. So konnte preiswerter Wohnraum im Stadtteil erhalten werden und auch die Bewohner mit günstigen Mieten können von den neuen Standort- und Wohnumfeldqualitäten profitieren.

### **Wohnstandort Marl-Hüls**

Marl-Hüls ist ein Stadtteil mit besonderem Erneuerungsbedarf, der mit den Mitteln der Sozialen Stadt aufgewertet wird. Zu Beginn wurde deutlich, dass es auch erhebliche bauliche Defizite und soziale Probleme in den hochgeschossigen Wohngebäuden des kommunalen Wohnungsunternehmens gab. Leerstände und Sanierungserfordernisse beeinträchtigten das Quartier und strahlten negativ auf die intakten benachbarten Strukturen aus. Vor diesem Hintergrund entschloss sich das Wohnungsunternehmen, drei Hochhäuser abzureißen und durch das Neubauquartier „Wohnen im Quartierspark Hüls-Süd“ zu ersetzen. Dort entstehen nun barrierefreie Wohnungen in aufgelockerter Bauweise (Stadthäuser) vorrangig für Senioren und betreutes Wohnen. Auch in diesem Fall konnten die Abrisskosten im Rahmen der Neubauförderung mitfinanziert werden und die Wohnungen können neuen Zielgruppen angeboten werden, weil sie keinen Mietpreis- und Belegungsbindungen unterliegen. Über einen Bindungsausch wurden auch hier im Quartier selbst Ersatzwohnungen mit Mietpreis- und Belegungsbindungen zur Verfügung gestellt.

Neben den wohnungswirtschaftlichen Investitionen umfasst das integrierte Handlungskonzept städtebauliche und sozialflankierende Maßnahmen: Entwicklung des mittlerweile voll vermieteten Landezentrums zur Quartiersmitte und Einrichtung eines Nachbarschafts- und Beratungszentrums, Aufwertung der öffentlichen und privaten Frei- und Grünflächen gemäß dem Leitbild „Grüne Höfe Hüls-Süd“, Aufwertung von Schulhöfen und Spielplätzen, sowie die Verbesserung der Wege- und Grünerbindungen.

Die demografischen Daten für den Bund und für NRW zeigen eine verstärkte Binnenwanderung in die wachsenden „Schwarmstädte“. Das Wachstum in besonders dynamischen Städten wie Düsseldorf oder Köln lässt sich nur in enger Zusammenarbeit mit dem Umland bewältigen. Hier liegen auch Chancen für Städte, die in der Vergangenheit von Entwertungsprozessen durch Arbeitsplatz- und Bevölkerungsverluste betroffen waren. Durch interkommunale Kooperationen bei der Siedlungsentwicklung in Verbindung mit dem Ausbau schneller Schienenverbindungen kann die polyzentrische Städte landschaft NRWs Überballungsprobleme vermeiden und die Stärken einer polyzentrischen Raumstruktur weiter entwickeln.



**Michael von der Mühlen**  
Staatssekretär im Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes NRW  
[www.mbwsv.nrw.de](http://www.mbwsv.nrw.de)

Mittig 8-seitiger Split













Ende 8-seitiger Split



Es wird gebaut: hier Wohnungen für Studenten in Berlin. Oft gibt der Geldbeutel aber nicht genug für die verlangte Miete her.

# Wohnungsbau in den Städten

Trotz anhaltender Bautätigkeit bleibt die Nachfrage nach Wohnungen hoch, die Mieten sinken nicht

**Autor** Michael Groß, wohnungs- und baupolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion

**D**ie Entwicklung im Wohnungsbau in den Städten ist zurzeit durch eine hohe Dynamik geprägt. Es wird gebaut, insbesondere in den Ballungsräumen. Trotz hoher Baukosten und Mieten ist der Großstadthunger auf Wohnungen deutlich in den Städten zu sehen. Der starken Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum in Großstädten begegnet die SPD-Bundestagsfraktion mit einer Erhöhung der sozialen Wohnraumförderung auf zwei Milliarden Euro und einer Verstärkung der Finanzmittel des Bundes über das Jahr 2019 hinaus. Ebenso wurden die Städtebauförderprogramme mit 700 Millionen Euro gegenüber der Vorgängerregierung massiv gestärkt und stützen gerade mit den Mitteln für die „soziale Stadt“ (150 Millionen Euro) die Quartiere, die hohe Integrationsleistungen erbringen und sozial gestärkt werden müssen.

Zusätzlich wollen wir eine ressortübergreifende Zusammenarbeit auf Bundesebene umsetzen, die Synergien der Fachpolitiken und einen Mehrwert

generiert. Zusätzlich sind in der Planung für das Jahr 2017 rund 500 Millionen Euro für ein Bauprogramm für soziale Brennpunkte vorgesehen. Die Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum steigt gerade auch in Universitätsstädten. Mit dem sozialdemokratisch geprägten Modellvorhaben für studentisches und Azubiwohnen wurde ebenfalls ein marktentlastendes Wohnungsbauprogramm aufgelegt.

## Alte Mieter bleiben lange

Trotz der anhaltenden Bautätigkeit bleibt die Nachfrage nach Wohnungen hoch und der Geldbeutel vieler Familien, Rentner und Studenten gibt für die verlangten Mieten nicht genug her. Der Grund dafür ist: Trotz starker Investitionen sinken die Mieten nicht. Die Preise für Wohnungen sind in sogenannten „Schwarmstädten“ weiterhin hoch und zehren oft 30 bis 40 Prozent des Einkommens auf. Mit dem Begriff „Schwarmstädte“ wird insbesondere das Verhalten der jünge-

ren Bevölkerung beschrieben, die wie Vögel aus vielen Regionen Deutschlands loszieht und sich in vergleichsweise wenigen „Schwarmstädten“ einquartiert und dort für knappen Wohnraum sorgt. Wer einen „alten“ Mietvertrag hat, bleibt so lange wie möglich dort wohnen, da die neuen Mieten oft doppelt, wenn nicht sogar drei- bis vierfach höher sind. Jeder überlegt sich genau, ob sich bei niedrigen Zinsen und günstigen Kreditkonditionen nicht sogar Wohneigentum eher lohnt: Rund 1.400 Euro Miete für eine Familienwohnung in Ballungsräumen, wo Eigenbedarfskündigungen und Mieterhöhungen drohen können, oder besser doch für das Geld einen Kredit bei der Hausbank abzahlen?

## Unflexibler und starrer Wohnungsmarkt

So entsteht ein Wohnungsmarkt, der unflexibel und in sich starr ist, dabei stark von Wohneigentumsbildung geprägt ist und wenig bezahlbare Mietwohnungen für Mittel- und Geringverdiener bereithält. Unsere Kommunen müssen gestärkt und zu einer aktiven Liegenschaftspolitik befähigt werden. Es gilt, kommunale Wohnungsbaugesellschaften als Korrektiv zu stärken, Konzeptvergaben zu ermöglichen und nicht allein einen Verkauf oder eine Vergabe nach Höchstpreisgebot. Zum Beispiel hat sich das Münchener Modell der Drittteilung als Konzept – je ein Drittel Sozialwohnungen, frei finanzierte Mietwohnungen und Eigentumswohnungen – durchaus bewährt, für eine gute soziale Mischung im Quartier, aber auch für die Wirtschaftlichkeit der Unternehmen.

Ebenso brauchen wir eine stärkere Allgemeinwohlorientierung im Wohnungsbau. Wohnen ist ein existenzielles Gut, verliert man seine Wohnung, verliert man sein Zuhause, seinen privaten Lebensmittelpunkt. Stärker am Gemeinwohl orientierte Wohnungsunternehmen mit niedrig-preisigen Wohnungsangeboten in guter Qualität könnten zukünftig beispielsweise als Kriterium bei der Städtebauförderung berücksichtigt werden oder in Konzeptvergabe bei Zugang zu Boden stärker berücksichtigt werden. So könnten Kommunen flexibler und gezielter auf die Wohnungsbedarfe eingehen und eine steuernde Wirkung haben.



**Michael Groß** ist seit dem Jahr 2009 Mitglied im Deutschen Bundestag und u.a. Mitglied im Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

## V.i.S.d.P.:

Petra Ernstberger, Parlamentarische Geschäftsführerin, Platz der Republik 1, 11011 Berlin, Tel.: (030) 227-744 20, petra.ernstberger@bundestag.de

# Das „Kasseler Modell“

Ein ganzheitlicher Ansatz für die erfolgversprechende und nachhaltige Integration von Flüchtlingen

Autoren Peter Ley, Christian Geselle

Was zum Thema Wohnen mit dem „Kasseler Modell“ begann, um zukunftsweisend erst Flüchtlingsunterkünfte, dann bezahlbaren Wohnraum von morgen zu schaffen, hat sich zu einem ganzheitlichen Modell mit den weiteren Komponenten Integration und Arbeit weiterentwickelt. Diese drei Bausteine können die erfolgversprechende und nachhaltige Integration der Flüchtlinge ermöglichen. Dabei nimmt die städtische Wohnungsbaugesellschaft GWG eine wichtige Rolle als Netzwerkerin und Triebfeder für das Zusammenwirken verschiedenster Akteure aus (Stadt-)Gesellschaft und Wirtschaft ein. Zielsetzung der GWG ist es, mit einer würdigen Unterbringung der Flüchtlinge auch deren Integration zu fördern und sie in Arbeit zu vermitteln. Je besser Geflüchtete sich in die Gesellschaft, die Nachbarschaft und das Arbeitsleben integrieren können, desto größer ist die Chance für ein dauerhaftes und konfliktarmes Miteinander, letztendlich auch in der Hausgemeinschaft.

## 1. Baustein: Wohnen oder von Null auf 100 in neun Monaten

Nach der Erstaufnahme in Einrichtungen der Bundesländer erfolgte die Zuweisung in die Kommunen. Die hohe Anzahl von Flüchtlingen erforderte bisher sofortiges Reagieren. Alle Möglichkeiten zur Unterbringung, die auch nur ansatzweise geeignet waren, mussten genutzt werden. Dabei konnte die Lebensqualität in den Unterkünften keine entscheidende Rolle spielen. Es ging vorrangig um die Beherrschung einer Ausnahmesituation. Allerdings kamen für die Stadt Kassel Gemeinschaftseinrichtungen wie Bürgerhäuser, Turnhallen oder Zeltstädte zu diesem Zweck nicht in Frage.

Die Situation entspannt sich aktuell. Aber für wie lange? Diese Frage ist nicht zu beantworten. Nutzen wir also die Verschnaufpause, um Luft zu holen und Pläne zu entwickeln, wie wir den Flüchtlingen tatsächlich ein neues Zuhause und letztendlich eine Zukunft bieten können.

Wir sollten dabei nicht aus den Augen verlieren, dass auch andere Zielgruppen wie Studenten, Familien und alte Menschen bedarfsgerechten und bezahlbaren (Neubau-)Wohnraum suchen. Der Neubau von Mietwohnungen, die vorübergehend als Gemeinschaftsunterkunft genutzt werden, stellt einen erfolgsversprechenden Denkansatz dar. Die Stadt Kassel hat gemeinsam mit ihrer kommunalen Wohnungsbaugesellschaft (GWG)

entschieden, diese Idee entschlossen umzusetzen.

Entscheidend für die Erfolgsperspektive war die Bündelung und Einbindung aller regionalen Kräfte. Im Dezember 2015 fanden sich auf Initiative der Stadt Kassel und der GWG eine Arbeitsgemeinschaft aus fünf Kasseler Architekturbüros sowie eine Arbeitsgemeinschaft von Bauunternehmen zusammen. Der Entwurf der Architekten bestach durch ein Höchstmaß an Einfachheit sowie Flexibilität und damit Zukunftsorientierung. Die Möglichkeit zur Anpassung an zukünftige Marktanforderungen mit geringstmöglichen Investitionen bei einer späteren Nutzungsänderung von der Gemeinschaftsunterkunft zur Mietwohnung stand dabei im Vordergrund. Die technische Infrastruktur ist bereits heute dort, wo sie morgen benötigt wird. Mit einem Modulmaß von 26 Quadratmetern Wohnfläche können später durch Aneinanderreihungen Wohnungstypen vom 1-Zimmer-Apartment für Studenten bis zur 4-Zimmer-Wohnung für Familien eine Vielzahl von marktorientierten Wohnungstypen gebildet werden. Ein Drittel der Wohnungen ist barrierefrei, einige davon rollstuhlgerecht. Diese Flexibilität ist auch während der Nutzung als Gemeinschaftsunterkunft hilfreich, da die Sozialstrukturen von allein Reisenden bis zur Großfamilie reichen. Die Gemeinschaftsunterkunft bietet Wohnungen für 2, 4, 6 oder 8 Personen. Jede Einheit ist mit Küche und Bad/WC ausgestattet. Flüchtlinge leben in der Regel auf weniger als der Hälfte der durchschnittlichen Wohnfläche eines Bundesbürgers. Daher ist es wichtig, insbesondere Kindern und Jugendlichen räumliche Ausweichmöglichkeiten anzubieten. In den wärmeren Monaten ist das in den Außenanlagen unproblematisch. Für die kalten Monate ermöglicht die Wohnanlage Kindern die Nutzung eines Spielhauses, welches auch für weitere Aktivitäten zur Verfügung steht. Jugendlichen steht ergänzend ein Jugendhaus zur Verfügung. Alle Bewohner der Einrichtung haben die Möglichkeit, auf den Grünflächen zwischen den Gebäuden Gärten anzulegen, zu nutzen und zu pflegen.

Ein zentraler Raum mit Waschmaschinen und Trocknern sowie eine gemeinsam nutzbare Teeküche stehen ebenso bereit wie ein Unterrichtsraum für Sprachkurse. Wir haben bewusst darauf verzichtet, bautechnische Anforderungen des Mietwohnungsneubaues bei Flüchtlingsunterkünften zu unterschreiten, obwohl dies aufgrund des rechtlichen Status der Gemeinschaftsunterkunft

als Sonderbau möglich gewesen wäre. Mit Blick auf die Folgenutzung sollte die Wohnanlage bereits heute über alle erforderlichen Qualitäten der späteren Mietwohnungsnutzung verfügen. Dies gilt insbesondere auch für die Einhaltung der aktuellen Energieeinsparverordnung. Natürlich spielten hier neben den ökologischen auch betriebswirtschaftliche Aspekte eine wichtige Rolle. Jede Kilowattstunde eingesparter Energie kommt schließlich dem Betreiber zu Gute.

Der Bauantrag wurde Anfang Januar 2016 gestellt und Ende des Monats genehmigt. Baubeginn war im Februar 2016. Trotz erheblicher Probleme hinsichtlich der Sicherung der Kampfmittelfreiheit, die zu einer Zeitverzögerung von 6 Wochen führten, wird die Wohnanlage im August 2016 bezogen.

In der architektonischen Fachpresse hat dieses Konzept zwischenzeitlich bundesweit Anerkennung als das „Kasseler Modell“ gefunden. Das Finanzkonzept sichert eine kostendeckende Vermietung zu den Konditionen der Mietobergrenze für den Unterkunftsbedarf gemäß SGB II bzw. XII.

Die Betreuung der Flüchtlinge als wesentliche soziale Komponente erfolgt über den Nachbarschaftsverein der Wohnungsbaugesellschaft, piano e.V. Damit wird die durchgängige Umsetzung des Gesamtkonzeptes sichergestellt. Neben der sozialen Betreuung und Begleitung, alltagsunterstützenden Angeboten und der Begleitung bei der Erledigung formaler Anforderungen geht es hierbei vor allem um die Einbindung in und die Erschließung von quartiersorientierten Netzwerken und Angeboten.

## 2. Baustein: Integration oder Begleitung auf dem Weg in ein neues Leben

Bereits mit einer würdigen Unterbringung in einer Gemeinschaftsunterkunft beginnt die Integration. Der wesentliche Teil für das Ankommen von Geflüchteten und deren Aufnahme in unserer Gesellschaft findet jedoch mit dem Verlassen der Gemeinschaftsunterkunft und dem Bezug einer eigenen Wohnung statt. Dies ist eine stadtgesellschaftliche Aufgabe. Hierzu entwickelte der Nachbarschaftsverein der GWG, piano e. V., das Konzept „Alltagsbegleiter“.

Alltagsbegleiter sind ehrenamtliche Helfer, die Flüchtlinge begleiten und im Alltag unterstützen. Das Anforderungsprofil der Alltagsbegleiter umfasst interkulturelle Kompetenz, Sensibilität gegenüber anderen Kulturen sowie den respektvollen und unvoreingenommenen Umgang mit Menschen. Die professionelle Vorbereitung der Alltagsbegleiter auf ihre Aufgabe ist Bestandteil des Projekts.

Die erste Kontaktaufnahme eines aus zwei Personen bestehenden Begleiterteams erfolgt bereits vor dem geplanten Auszug aus der Gemeinschaftsunterkunft. Zuvor haben die Flüchtlinge an Sprachkursen teilgenommen. Das Team unterstützt bei der Suche nach einer Wohnung, beim Umzug und bei der Einrichtung der Wohnung. Es informiert

über Schul- und Kindergartenplätze sowie alle weiteren Erfordernisse, die das Leben in Deutschland mit sich bringt. Dies schließt zum Beispiel die Vorstellung der neuen Bewohner in der Hausgemeinschaft und den Umgang mit einer Hausordnung ein.

Der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband hatte einen Wettbewerb unter dem Motto „Vielfalt Leben“ bundesweit ausgelobt. Neben rund 60 weiteren gemeinnützigen Vereinen und Initiativen bewarb sich piano e.V. mit dem Alltagsbegleiter-Projekt und gewann den 1. Preis (und das Preisgeld in Höhe von 1.000 Euro).

### 3. Baustein: Arbeit oder „Jeder für Jeden“

Der überwiegende Teil der Flüchtlinge kann derzeit anspruchsvolle Arbeitsplatzprofile nicht erfüllen. Die Chancen auf einen Arbeitsplatz sind aufgrund der geringen sprachlichen Kompetenzen sowie dem Fehlen einer entsprechenden beruflichen Qualifikation oft schlecht. Hier ist eine konzertierte Aktion derer, die unterstützen können und wollen, erforderlich. Das folgende Projekt ist konkret in der Umsetzungsphase: Der Projektname „Jeder für Jeden“ ist nicht nur der Titel eines aktuellen Songs von Herbert Grönemeyer, sondern auch der Name unseres gemeinnützigen Vereins,

der arbeitsfähige Flüchtlinge in Arbeit vermitteln möchte. Gründungs- und Vorstandsmitglieder sind Personen aus der Wohnungsbaugesellschaft, dem Nachbarschaftsverein, der Wirtschaftsförderung Region Kassel, aus Verbänden sowie weitere Kooperationspartner, vom Großunternehmen bis hin zum kleinen Handwerksbetrieb.

Diese Kooperationspartner werden Praktikums-, Ausbildungs- und Arbeitsplätze zur Verfügung stellen. Vorgespräche haben gezeigt, dass in der Dienstleistungsbranche und im Handwerk Bedarf an Mitarbeitern für einfache Tätigkeiten besteht. Vorbehalte gab es hinsichtlich der mit einer Einstellung verbundenen administrativen Rahmenbedingungen. Diese haben potenzielle Arbeitgeber bisher abgeschreckt. Die Wirtschaftsförderung bietet die entscheidenden Hilfestellungen bei der Einstellung von Flüchtlingen und sorgt dafür, dass die Einstellungshürden so gering wie möglich sind. Im Rahmen des Projektes „Jeder für Jeden“ erstellt die Wirtschaftsförderung individuelle, arbeitsmarktspezifische Profile der Geflüchteten und gleicht diese mit den Anforderungsprofilen des Arbeitsplatzangebotes ab. So ist es möglich, entsprechende Praktikums-, Ausbildungs- und Arbeitsplätze möglichst bedarfsgerecht und passgenau zu vermitteln.

**Fazit:** In Kassel wurden regionale Kräfte gebündelt, die lösungsorientiert zusammen arbeiten und Konzepte entwickelt und umgesetzt haben, die die Chance für eine erfolgreiche Integration von Flüchtlingen bieten.



**Peter Ley**  
Geschäftsführer der GWG der  
Stadt Kassel  
[www.gwg-kassel.de](http://www.gwg-kassel.de)



**Christian Geselle**  
Stadtkämmerer und Sozialdezernent von  
Kassel, Aufsichtsratsvorsitzender der  
GWG  
[www.gwg-kassel.de](http://www.gwg-kassel.de)

NATURpur  
institut

## ENTECA NATURpur Institut

# Nachhaltigkeit in der Energieversorgung

Das ENTECA NATURpur Institut sieht sich als Impulsgeber für eine moderne Daseinsvorsorge. Es unterstützt anwendungsorientierte Forschungsprojekte und leistet damit einen Beitrag für die

Entwicklung einer innovativen und zukunftsorientierten Energieversorgung. Das ENTECA NATURpur Institut will zudem über die Themen Klimaschutz und nachhaltige Versorgung anregen.

# Erfahrungen aus Düsseldorf

## Liegenschafts- und Wohnungspolitik in einer wachsenden Stadt

Autor Thomas Geisel

**D**ie Landeshauptstadt Düsseldorf wächst. Bereits heute wohnen knapp 630.000 Menschen in der Stadt. Bis 2030 wird sich diese Zahl voraussichtlich auf über 660.000 erhöhen (Amt für Statistik und Wahlen, Landeshauptstadt Düsseldorf). Die Herausforderungen sind beträchtlich – aber auch die Chancen müssen erkannt und genutzt werden!

### Aktivierung von Flächen für den Wohnungsbau

Dem anhaltenden Zuzug und der zunehmenden Wohnungsknappheit begegnet die Landeshauptstadt mit einem strategischen Zielkonzept zur Realisierung von 3.000 Wohneinheiten pro Jahr. Über Zielvereinbarungen zwischen mir und dem zuständigen Dezernat wurden Planverfahren identifiziert, die prioritär und innerhalb eines gemeinsam vereinbarten Zeitplans zur Rechtskraft gebracht werden. Flankierend wurden interne Abläufe bei der Beteiligung der Fachämter an der Bauleitplanung gestrafft.

In 2015 wurde so Planungsrecht für über 2.000 Wohneinheiten geschaffen. Zusammen mit den Baugenehmigungen nach § 34 Baugesetzbuch (BauGB) betrug die Summe aller genehmigten Wohneinheiten im Jahre 2015 über 2.700. Große Umnutzungsprojekte wie das ehemalige DHL-Auslieferungszentrum zu einem urbanen Quartier mit 1.000 Wohneinheiten oder die Aktivierung von Industrie- oder Bahnflächen wie die ehemalige Glashütte Gerresheim und der Güterbahnhof Düsseldorf stehen im Fokus der kommenden Jahre. Nach aktuellem Stand wird in den anstehenden Bebauungsplanverfahren in den nächsten drei Jahren Baurecht für rund 10.000 Wohneinheiten geschaffen.

Doch auch 3.000 zusätzliche Wohneinheiten pro Jahr werden wohl nicht ausreichen. Die Gleichzeitigkeit von anhaltendem Zuzug und der Aufnahme von Flüchtlingen wird aller Voraussicht nach eine deutlich höhere Zahl an neuen Wohneinheiten erfordern. Die Stadt Düsseldorf wird hierzu weitere Flächenpotenziale in der Stadt identifizieren und auch im engen Dialog die Gemeinden und Städte des Umlands mit in die Herausforderung zur Schaffung von Wohnraum einbeziehen.

### Herausforderung Flüchtlinge

Um der Flüchtlingsthematik angemessen zu begegnen, habe ich in meinem Büro die Stelle einer Flüchtlingsbeauftragten eingerichtet. Über diese erfolgt die Kommunikation mit den Bewohnerinnen und Bewohnern in den Düsseldorfer Stadtteilen pro-aktiv und sachorientiert, wenn es um die Standortfragen für neue Flüchtlingsunterkünfte geht. Aktuell hat die Landeshauptstadt jedoch den „Krisenmodus“ noch nicht verlassen. Kapazitäten schaffen für die Erstunterbringung ist weiterhin das vordringliche Ziel. Insbesondere die ineffizienten Hotelunterbringungen müssen wir weiter reduzieren.

Ich möchte nun zügig den „Krisenmodus“ verlassen und in den „Wohnungsbaumodus“ umschalten. Containerunterkünfte können nur eine Zwischenlösung sein. Die aktuell gelockerten bauordnungsrechtlichen Vorschriften zur Realisierung von Flüchtlingsunterkünften müssen genutzt werden, um zügig in den Wohnungsbau für Flüchtlinge einzusteigen. Die parallel laufende planungsrechtliche Absicherung erwirkt, dass die entstandenen Wohnungen nach der Erstbelegung auch für „klassisches Wohnen“ genutzt werden können. Im Idealfall finden Flüchtlinge damit auch nach einer Anerkennung als Asylberechtigte in den neu errichteten Wohnungen dauerhaft eine Unterkunft.

### Düsseldorfer Wohnungspolitik

Bezahlbarer Wohnraum – darauf fokussieren sich derzeit alle Anstrengungen im Bereich der städtischen Wohnungspolitik. Wesentliche Elemente sind hierbei: Investoren, Genossenschaften und die städtische Wohnungsgesellschaft.

Düsseldorf ist ein attraktiver Markt für Investoren. Aufgrund der guten Rahmenbedingungen mit hoher Nachfrage und niedrigen Zinsen werden aktuell viele brachliegende oder untergenutzte Gewerbegebäude für den Wohnungsbau entwickelt. An vielen Stellen geht damit eine Aufwertung von Stadtteilen einher – wenig attraktive Brachflächen verschwinden, moderner Wohnungsbau entsteht. Die Landeshauptstadt unterstützt private Investoren bei der Schaffung von Planungsrecht und im Baugenehmigungsverfahren.

Eine weitere Säule für mehr Wohnraum bilden

die Düsseldorfer Wohnungsgenossenschaften. Neuinvestition und Modernisierungen wie die Kastanienhöfe in Eller oder die Verwelenstraße in Kaiserswerth schaffen attraktiven Wohnraum in integrierten Lagen und leisten einen Beitrag zur Erneuerung ganzer Stadtteile. Im Dialog mit den Genossenschaften („Düsseldorfer Bündnis für genossenschaftliches Wohnen“) werden derzeit weitere Flächen identifiziert, die für genossenschaftliches Wohnen geeignet sind. Genossenschaften bilden auch deshalb einen wichtigen Beitrag innerhalb des Wohnungsmarktes, da hier bereits traditionell der Fokus auf bezahlbarem Wohnraum liegt.

Zudem besaß die Stadt Düsseldorf selbst in vielen Stadtteilen noch einen eigenen städtischen Bestand an Wohnungen und Häusern. In der Regel erfolgte die Verwaltung über die Städtische Wohnungsgesellschaft (SDW). Diese Gebäude sind nun aktuell im Rahmen der Neuausrichtung der SWD direkt der Wohnungsgesellschaft übertragen worden. Mit diesem Portfolio kann die Städtische Wohnungsgesellschaft eigenständig wirtschaften und eine aktive Rolle auf dem Wohnungsmarkt der Landeshauptstadt einnehmen. Aus der Städtischen Wohnungsgesellschaft wird so real eine wirkliche WohnungsBAUgesellschaft.

### Globalbudget mit dem Land NRW

Seit 2010 sind über 6.000 Wohneinheiten aus der Bindung des geförderten Wohnungsbau heraustraten. Bis 2020 werden dies weitere 2.300 sein. Die Neubaurate von öffentlich gefördertem Wohnungsbau in den letzten Jahren läuft diesen Zahlen deutlich hinterher. Dies soll nun geändert werden. Das Land und die Landeshauptstadt Düsseldorf haben im August 2015 ein Globalbudget vereinbart: Das Land gibt die Zusage, im Rahmen eines Fördervolumens von mindestens 40 Mio. € Mittel für den geförderten Wohnungsbau zur Verfügung zu stellen. Die Landeshauptstadt wird über eine zielgerichtete Flächenentwicklung und entsprechende Planverfahren die Voraussetzungen schaffen, dass die Mittel auch abgerufen werden.

### Handlungskonzept Wohnen

Kern der Wohnungspolitik der Landeshauptstadt bildet das Handlungskonzept Wohnen (HKW), das erstmalig im Jahre 2013 vom Rat verabschiedet wurde. Seitdem muss für jedes Bauvorhaben im Rahmen eines Bebauungsplanverfahrens 40% preisregulierter Wohnraum geschaffen werden. Seit der aktuellen Novellierung (Ratsbeschluss April 2016) muss ein Investor innerhalb dieser 40% zwischen 20% und 30% geförderten Wohnungsbau und zwischen 10% und 20% so genannten preisgedämpften Wohnraum errichten.

In Düsseldorf spricht der geförderte Wohnungsbau längst nicht mehr nur eine Minderheit der Einwohnerinnen und Einwohner an. Nach einer aktuellen Erhebung haben knapp 50% der Düsseldorfer Haushalte einen Anspruch auf einen Wohnberechtigungsschein.

Während der geförderte Wohnungsbau sich an den Förderrichtlinien des Landes Nordrhein-Westfalen orientiert, wird der preisgedämpfte Wohnraum vertraglich zwischen dem Investor und der Landeshauptstadt geregelt. In dem preisgedämpften Segment ist maximal eine Kaltmiete bis 9,60 € möglich. Für alle regulierten Fälle gelten entsprechende Einkommensgrenzen. Mit dem preisgedämpften Segment wird ein Personenkreis bedient, der kaum in der Lage ist, die hohen Mieten im frei finanzierten Wohnungsbau zu zahlen, aber noch nicht unter die Einkommensgrenze des geförderten Wohnungsbaus fällt.

Das Handlungskonzept Wohnen fördert zudem vom Wohnungsmarkt anerkannte gemeinschaftliche Wohnformen, indem diese unabhängig von Einkommensgrenzen als Teil des preisgedämpften Segments anerkannt werden. Damit wird die Integration von Wohngruppen/Baugruppen für einen Investor besonders attraktiv.

#### **Neue Stellplatzvorschrift**

Als ein wesentlicher Kostentreiber im Wohnungsbau wurde die hohe Zahl an erforderlichen Stellplätzen im Rahmen von Baugenehmigungsverfahren identifiziert. Bis zur aktuellen Neure-

gelung forderte die Baugenehmigungsbehörde in der Regel einen Stellplatz je Wohneinheit. In einer kompakten Großstadt – in Düsseldorf besitzen laut Statistik nur knapp 60% der Haushalte ein Auto – ist dieser Wert zu hoch. Die Folge waren immense Kosten für Tiefgaragen-Ebenen, die sich als überflüssig erwiesen. Ende 2015 wurde dem Rat der Landeshauptstadt daher eine neue Stellplatzvorschrift vorgelegt. Seitdem ist an Orten, die gut oder sehr gut mit dem ÖPNV erschlossen sind, ein deutlich reduzierter Nachweis erforderlich. Auch die Wohnungsgröße spielt eine Rolle, da größere Wohnungen eher von Familien bewohnt werden, die zu einem größeren Teil ein Auto besitzen, während kleinere Wohnungen eher von jungen Menschen/Singles bewohnt werden, die auf ein eigenes Auto verzichten. In sehr gut an den ÖPNV angebundenen Lagen kann damit die Zahl der erforderlichen Stellplätze im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens je nach Wohnungsgröße bis zu 50% reduziert werden. Für Studenten- und Altenwohnungen sowie für den geförderten Wohnungsbau gelten ebenfalls reduzierte Werte. Mit der neuen Verwaltungsvorschrift werden der Stellplatzbedarf und damit unnötige Kosten reduziert und an der realen Nachfrage orientiert.

#### **Wettbewerbe und qualitätssichernde Verfahren**

In der Landeshauptstadt Düsseldorf besteht bereits eine lange Tradition in der Durchführung von Wettbewerben und qualitätssichernden Verfahren bei der Realisierung von größeren Wohn- und Gewerbeobjekten. In der Regel beauftragt ein Grundstückseigentümer im Rahmen eines „qualitätssichernden Verfahrens“ mehrere Planungsbüros. Aus den alternativen Entwürfen wählt eine Jury aus Fachleuten, Politik und Verwaltung den besten und für den jeweiligen Standort geeigneten Entwurf. Auf dieser Basis wird dann das Bauleitplanverfahren eingeleitet. Die Herausforderung der kommenden Jahre ist es, mit diesen Verfahren weiterhin eine hohe städtebauliche und gestalterische Qualität neuer Wohngebiete zu gewährleisten, gleichzeitig aber zügige Planverfahren zur Realisierung von dringend erforderlichem Wohnraum zu ermöglichen. Ein Vorteil in der o.g. Vorgehensweise ist sicherlich, dass die politischen Vertreter bereits in der Konzeptionsphase eingebunden und viele Fragen vor dem eigentlichen Bebauungsplanverfahren geklärt werden. Damit kann der politische Abstimmungsprozess in der Regel beschleunigt werden.

Anzeigen



**Ausschreibung  
„DEMO-Kommunalfuchs 2016“**

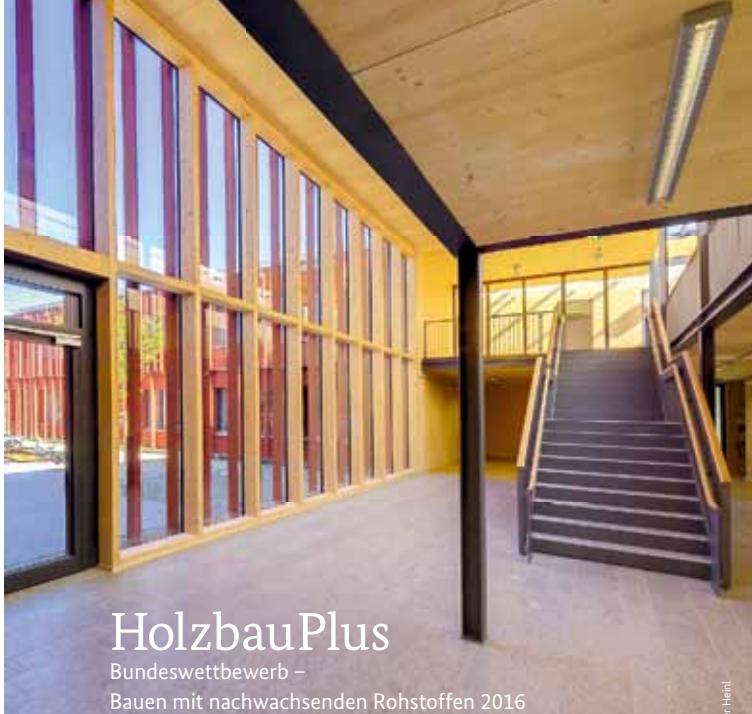
Bereits zum elften Mal werden die DEMO-Kommunalfüchse für herausragende kommunalpolitische Leistungen verliehen.

**Gesucht werden Beispiele für das herausragende kommunalpolitische Wirken eines Bürgermeisters oder einer Bürgermeisterin, oder für eine vorbildliche kommunalpolitische Strategie einer Fraktion.**

Die Auszeichnungen werden im Rahmen der Abendveranstaltung des DEMO-Kommunalkongresses am 3. November 2016 im Kosmos Berlin verliehen.

Kandidatenvorschläge oder Eigenbewerbungen mit einer kurzen Projektbeschreibung (bitte max. zwei DIN A4-Seiten) sowie eventuell weitere relevante Unterlagen bitte bis zum **30. September 2016** an

**DEMO – Demokratische Gemeinde  
DEMO Kommunalfuchs**  
Network Media GmbH  
Bülowstraße 66  
10783 Berlin  
Mail: [witzel@demo-online.de](mailto:witzel@demo-online.de)



**HolzbauPlus**  
Bundeswettbewerb –  
Bauen mit nachwachsenden Rohstoffen 2016

© Oliver Heintz

 Bundesministerium  
für Ernährung  
und Landwirtschaft

Gesucht werden die besten Gebäude aus nachwachsenden Rohstoffen. Neben Holz sollen auch andere biobasierte Bauprodukte verbaut sein – z. B. Dämmstoffe aus Hanf, Stroh, Holzfasern, Schafwolle oder Zellulose, Fußböden aus Linoleum oder Kork. Die Preise sind für Sanierung oder Neubau in den Kategorien Wohnungsbau, öffentliches und gewerbliches Bauen ausgelobt.

 HOLZBAUPLUS  
Bundeswettbewerb – Bauen mit nachwachsenden Rohstoffen

[www.holzbauplus-wettbewerb.info](http://www.holzbauplus-wettbewerb.info)

## Flächenpolitik durch Umnutzung, Ankauf und Vermarktung

In einer wachsenden Stadt sind Flächen für die Entwicklung von Wohnen und Gewerbe ein knappes Gut. Die Umnutzung von ehemaligen Gewerbe- und Industriearealen zu Wohnen bildet einen zentralen Baustein einer nachhaltigen Stadtentwicklung, die sich an dem Grundsatz der „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ orientiert. Im Rahmen des „Masterplans Industrie“ werden in enger Zusammenarbeit mit der Düsseldorfer Wirtschaft gewerbliche Flächen identifiziert, die zukünftig einer Wohnnutzung zugeführt werden können. Ziel ist es, Düsseldorf als attraktiven Industriestandort weiterzuentwickeln, aber gleichzeitig aufgrund der Größe, des Zuschnitts oder der Lage nicht mehr benötigte Gewerbeflächen einer Wohnnutzung zuzuführen.

Im Rahmen der Bauleitplanung zeigen sich immer wieder Konflikte zwischen unterschiedlichen Nutzungen wie Wohnen und Industrie. Als bekanntestes Beispiel hierfür steht der Düsseldorfer Hafen, in dem klassische Hafenindustrie und der so genannte „Medienhafen“ mit Büro-, aber zum Teil auch Wohnnutzung in enger Nachbarschaft liegen. Ich begrüße außerordentlich die vorhandenen Initiativen auf Bundesebene, die planungsrechtlich ein einfacheres, unkomplizierteres Nebeneinander verschiedener Nutzungen ermöglichen. Dies ist Ausdruck einer kompakten, lebendigen, urbanen Stadt. Ich selbst wohne mit meiner Familie in zentraler, nicht immer ganz ruhiger Lage. Dies ist aus meiner Sicht Bestandteil des Lebens in der Stadt und wir fühlen uns „pu-delwohl“!

Bei der Aktivierung von Flächen bilden zudem nicht mehr benötigte Bundes- oder Landesliegenschaften ein großes Potenzial, das es zu nutzen gilt. Die ehemalige Justizvollzugsanstalt „Ulmer Höh“ wird derzeit für eine Wohnnutzung entwickelt. In Abstimmung mit dem Land Nordrhein-Westfalen sollen hierbei 50% geförderte Wohnformen realisiert werden. Ein weiteres Potenzial bildet die Bergische Kaserne an der Bergischen Landstraße. Die Bundeswehr wird den Gebäudekomplex verlassen, lediglich ein Musikcorps wird noch einige Zeit in der Kaserne stationiert sein. Die Landeshauptstadt möchte hier aktiv durch Ankauf und Entwicklung neuen Wohnraum in attraktiver Lage im Düsseldorfer Osten schaffen. Sie verhandelt derzeit intensiv mit der BIMA zum Erwerb der Kaserne. Da Teile der Kaserne unter Denkmalschutz stehen, kann der Einbezug der städtischen Wohnungsgesellschaft oder weiterer privater Akteure sinnvoll sein, um steuerliche Vorteile zu nutzen. Die für den Wohnungsbau zu entwickelnde Fläche beträgt rund 30 ha und bietet – abhängig von der vorgesehenen Dichte – Potenzial für über 2.000 Wohneinheiten.

## Verfahren zur Grundstücksveräußerung

Zur Förderung des Wohnungsbaus, aber auch zur Ansiedlung von Unternehmen und Handel ver-

marktet die Landeshauptstadt eigene städtische Flächen. Im Rahmen von Flächenausschreibungen steuert sie gezielt die Verwirklichung städtebaulicher Ziele, wie den Anteil geförderten Wohnungsbaus, die Sicherung der Nahversorgung oder gestalterische Ansprüche. Auch die Anwendung des Handlungskonzeptes Wohnen spielt bei der Veräußerung von städtischen Grundstücken eine zentrale Rolle. Insgesamt soll eine Quote von 40% preisreguliertem Wohnraum entstehen. Die städtische Liegenschaftspolitik nutzt aber auch Spielräume: An einigen Standorten erfolgt eine höhere Quote von gefördertem Wohnraum, an anderen Orten geringere, immer mit dem Ziel eine urbane, gemischte Stadt zu schaffen und einer Ghettoisierung entgegenzuwirken. Aufgrund der anhaltenden Nachfrage nach Wohnraum gelingt dies z.B. bei der Konversion von ehemaligen Gewerbe- oder Kasernenflächen. Im Stadtteil Rath entlang der Westfalenstraße tragen neue Wohnbauprojekte auf ehemaligen Gewerbeblächen oder der ehemaligen Reitzensteinkaserne zu einer besseren Durchmischung des Stadtteils insgesamt bei.

Bei der Grundstücksveräußerung unterscheidet die Landeshauptstadt im Grundsatz drei verschiedene Vorgehensweisen:

Eine „exklusive“ Veräußerung an einen Investor erfolgt insbesondere bei der Arrondierung von Flächen, d.h. wenn zur Realisierung eines Projektes aufgrund der Grundstücksverhältnisse nur ein Käufer in Frage kommt. Zur Ermittlung des Kaufpreises wird ein unabhängiges Wertgutachten eingeholt.

Das Höchstgebotsverfahren ist das Standardverfahren der Liegenschaftsabteilung und wird in den meisten Fällen angewandt. Hierfür eignen sich Immobilien und Liegenschaften mit bereits eng festgelegten Rahmenbedingungen und bestehendem Baurecht. In der Regel sind für diese Grundstücke keine intensiven Verhandlungen oder wesentlich abweichende baurechtliche Genehmigungen erforderlich. In der Regel wird durch den Wettbewerb aus miteinander vergleichbaren Angeboten ein maximaler Kaufpreis erzielt.

Als dritte Variante kann eine Fläche oder eine bestehende Immobilie im Rahmen eines Bieterverfahrens entwickelt werden. Dieses Verfahren erfolgt in erster Linie für Flächen, die unabhängig vom bestehenden Planungsrecht neu entwickelt werden sollen und deren konkrete Gestaltung noch nicht fest liegt. Unter Beteiligung der politischen Gremien werden vor Beginn des Verfahrens Kriterien aufgestellt. Typische Kriterien sind:

- Nutzungskonzept / Projektidee
- Kaufpreisangebot
- Städtebauliches Konzept und Architektur
- Energetisches und ökologisches Konzept
- Berücksichtigung des Ziels zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum

Die Auswahl erfolgt wieder unter Einbezug der städtischen Gremien, die dann auch – wenn erforderlich – für das folgende Bauleitplanverfah-

ren zuständig sind. Die Schwierigkeit dieses Verfahrens ist erfahrungsgemäß der lange Zeitraum zwischen Verfahrensbeginn und tatsächlicher Projektumsetzung, da für diese Flächen in der Regel Planungsrecht erst noch geschaffen werden muss. Zudem geht ein Investor mit umfangreicher Vorleistung in ein Wettbewerbsverfahren hinein. Insgesamt werden mit diesem Verfahren jedoch gute Ergebnisse erzielt, die eingereichten Konzepte versprechen in der Regel ein gutes Verhältnis zwischen wirtschaftlicher Verwertung und qualitätvoller Nutzung und Gestaltung der neu geplanten Bebauung. Auch bestehende Immobilien werden über ein Bieterverfahren einer neuen Nutzung zugeführt. Gute Erfahrungen hat die Landeshauptstadt auch bei denkmalgeschützten Gebäuden gemacht, für die neue kreative Nutzungen z.T. zu einem überraschend hohen Kaufpreis entstanden sind.

## Mittelbeschaffung für Infrastruktur und öffentliche Einrichtungen

Werden städtische Liegenschaften veräußert, die eine gewerbliche oder handelsbezogene Nutzung im Fokus haben, so dient dies auch zur Mittelbeschaffung zur Erfüllung erforderlicher städtischer Aufgaben. Über eine Ausschreibung können aufgrund der aktuell guten Marktlage attraktive Preise erzielt werden, wie Anfragen und Ausschreibung z.B. im Umfeld des Düsseldorfer Medienhafens zeigen. Auch verbundene Unternehmen wie die Rheinbahn nutzen die gute Lage, um sich von Altimmobilien zu trennen und die erzielten Erlöse in neue, moderne Betriebsstandorte zu investieren.

Bei der Arrondierung von Flächen in Investorenbesitz durch städtische Liegenschaften sind aus meiner Sicht nicht nur die Werte eines unabhängigen Wertgutachtens zu berücksichtigen, der Verkaufserlös orientiert sich auch an der wirtschaftlichen Verwertung der zu veräußernden Fläche. Bei der Veräußerung von Flächen für das Innenstadt-Projekt „Kö-Bogen II“ in bester zentraler Lage wurde so auf dem Verhandlungswege ein Ergebnis von 70 Mio. € für die städtischen Liegenschaften erzielt.



**Thomas Geisel**  
Oberbürgermeister von Düsseldorf  
[www.duesseldorf.de/stadtplanung](http://www.duesseldorf.de/stadtplanung)



## WIR IN DEN KOMMUNEN

# 11. DEMO-Kommunalkongress Berlin | 3.-4. November 2016

KÖSSES | Karl-Marx-Allee 131a | 10243 Berlin

jetzt  
anmelden!

### TOPICS:

#### ZUKUNFTSRAUM KOMMUNE

- Wirtschaftsgesellschaft - Agenda für die Zukunft der Kommune
- Kommunalpolitik - Politik und Management in kommunalem Raum
- Kooperationen und Netzwerke - Bildungsgemeinschaften

#### LANDLICHE RÄUME

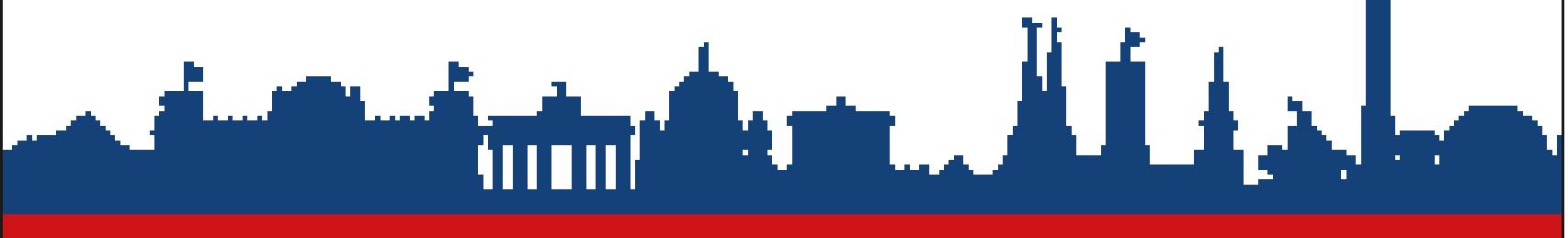
- Landwirtschaft - Standardisierung des ländlichen Raums
- Agrarpolitik - Entwicklung der ländlichen Regionen
- Landwirtschaft - Alter Erwerbsmarkt und Zukunft

#### URBANE RÄUME

- Wirtschaftswelt - Optimalisierung der Stadt und Umgebung
- Stadtentwicklung - Entwicklung von den Megastädten und Städten
- Wirtschaftswelt - Wirtschaftsförderung

[Info und Anmeldung unter:](#)

[www.kommunalkongress.de](#)





# Kommune bewegt Welt

Der Preis für herausragende kommunale Beispiele zu Migration und Entwicklung

Ihre Stadt, Gemeinde oder Ihr Landkreis engagiert sich gemeinsam mit Migrantinnen und Migranten im Bereich der Entwicklungspolitik?

Ihre Kommune unterstützt Ihren Verein oder Ihre Initiative, um das Thema Migration und Entwicklung voranzubringen?

Bewerben Sie sich und  
lassen Sie Ihr gemeinsames Engagement auszeichnen!

Insgesamt 135.000 Euro Preisgeld

Bewerbungsschluss 15. Juli 2016  
[www.engagement-global.de/  
kommune-bewegt-welt](http://www.engagement-global.de/kommune-bewegt-welt)



Im Auftrag des



Bundesministerium für  
wirtschaftliche Zusammenarbeit  
und Entwicklung

