



# Wohnen in der Städteregion Ruhr

Ein Arbeitspapier der AG

Regionale Wohnungsmarktbeobachtung Städteregion Ruhr  
zum Thema

- Kommunale Handlungskonzepte Wohnen -



# Wohnen in der Städteregion Ruhr

Das nachfolgende Arbeitspapier der Arbeitsgruppe Regionale Wohnungsmarktbeobachtung Städteregion Ruhr ist ein Gemeinschaftswerk der Projektgruppenmitglieder, die teils selbst, teils als Redakteur<sup>1</sup> einer Unterarbeitsgruppe die einzelnen Beiträge verfasst haben. Die Mitglieder der Projektgruppe sind auf der letzten Seite genannt.

---

<sup>1</sup> Aus Gründen der vereinfachten Lesbarkeit wurde im fortlaufenden Text jeweils nur die männliche Sprachform (Redakteur, Einwohner, Eigentümer etc.) verwendet, die selbstverständlich die weibliche Ausdrucksform wie Redakteurin, Einwohnerin, Eigentümerin etc. umfasst.



# Inhaltsverzeichnis

0. Einleitung – zentrale Fragestellungen.....	1
1. Der Wohnungsmarkt in der Städteregion Ruhr .....	2
2. Was sind Handlungskonzepte Wohnen? .....	3
3. Grundorientierung der kommunalen Wohnungspolitik .....	5
3.1 Bestandsentwicklung sowie Erhalt preiswerten Wohnraums .....	5
3.2 Neubau und Baulandbereitstellung .....	6
3.3 Quartiersbezug .....	6
3.4 Aktivierung von Einzeleigentümern .....	7
3.5 Kooperation mit Wohnungsgesellschaften und neuen Wohnungsmarktakeuren .....	8
4. Wohnungs- und stadtentwicklungspolitische Instrumente für die Städteregion Ruhr.....	9
5. Fazit und Handlungsempfehlungen .....	11
5.1 Empfehlungen an die Städte .....	11
5.2 Empfehlungen an die Wohnungswirtschaft .....	12
5.3 Empfehlungen an das Land .....	12



## 0. Einleitung – zentrale Fragestellungen

Mit dem *Ersten Regionalen Wohnungsmarktbericht* wurden Anfang 2009 erstmals die Stärken und Schwächen der Wohnsituation in der gesamten Städteregion Ruhr anhand umfangreicher Daten dargestellt und analysiert sowie künftige Entwicklungsperspektiven aufgezeigt.

Im Rahmen einer Fachtagung zur Vorstellung des Berichtes am 21.04.2009 wurde von zahlreichen Wohnungsmarktexperten bestätigt, dass der Bericht die wesentlichen Indikatoren aufgegriffen und die zu erwartenden Trends aufgezeigt hat. Es gilt nun, den insbesondere durch die demografische Entwicklung, den Klimaschutz und die Ressourcenverteuerung geprägten Wohnungsmarktentwicklungen und -erfordernissen vor Ort gemeinsam mit den beteiligten Wohnungsmarktakteuren in konzeptioneller Weise zu begegnen.

Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die staatliche Wohnraumförderung zukünftig verstärkt von dem Vorhandensein von Handlungskonzepten Wohnen (HKW) abhängig gemacht wird. Nicht zuletzt werden in den Wohnraumförderprogrammen des Landes seit zwei Jahren die Kommunen zur Erstellung von kommunalen Handlungskonzepten Wohnen aufgefordert. Bundesgesetzlich ist der Begriff „kommunales Wohnraumversorgungskonzept“ im Wohnraumförderungsgesetz (WoFG) seit 2002 aufgeführt.

Das folgende Arbeitspapier stellt heraus:

- welche Besonderheiten der Wohnungsmarkt in der Städteregion Ruhr aufweist,
- wie ein Handlungskonzept Wohnen (HKW) definiert wird oder werden könnte,
- wie in den Städten der Städteregion Ruhr konzeptionell mit dem Thema Wohnen umgegangen wird,
- welche möglichen Ziele mit einem HKW verbunden sind,
- welche potenziellen Zielgruppen erreicht werden sollen und
- wer die handelnden Akteure sind oder wenigstens sein müssten.



## 1. Der Wohnungsmarkt in der Städteregion Ruhr

Seit geraumer Zeit macht der Rückgang der Bevölkerung, ein starker Alterungsprozess sowie ein Anwachsen des Bevölkerungsanteils mit Migrationshintergrund den demografischen Wandel in der Städteregion Ruhr aus („weniger, älter, bunter“).

Da auch für die Zukunft mehr Sterbefälle als Geburten prognostiziert werden, ist der Bevölkerungsrückgang nach derzeitigen Erkenntnissen – selbst bei einer ausgeglichenen bis tendenziell positiven Wanderungsbilanz – in absehbarer Zeit nicht umkehrbar. Vielmehr werden aufgrund dieser Entwicklung weitere Bevölkerungsrückgänge und auch, trotz der Zunahme kleinerer Haushalte, ein weiterer Rückgang der Zahl der Haushalte zu erwarten sein.

Der Wohnungsmarkt der Städteregion Ruhr ist als entspannt zu charakterisieren. Im Vergleich zur Rheinschiene spiegelt sich dies sowohl in den niedrigeren Kaufpreisen auf dem Grundstücks- und Immobilienmarkt als auch in der Angebotsbreite der günstigeren Preissegmente des Mietwohnungsmarktes wider. In einigen Städten ist der Mietwohnungsmarkt in einzelnen Stadtteilen derart entspannt, dass die Mieten im geförderten Wohnungsneubau bereits teilweise über den Vergleichsmieten des unteren bis mittleren Preissegments im frei finanzierten Wohnungsbau liegen. Hierbei handelt es sich um frei finanzierte Bestände, die heutigen Standards bezüglich energetischer Ausstattung, Größe, Zuschnitt und Wohnqualität nicht genügen. Diesen partiell schon nicht mehr marktgängigen Wohnungen drohen Leerstände, sofern die Entspannung auf dem Wohnungsmarkt weiter anhält. Die Schaffung geförderten, preisgünstigen Wohnraums mit adäquater Ausstattung – im Wohnungsneubau wie auch Umbau - leistet an dieser Stelle einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung der Wohnqualität.

Eine weitere Besonderheit der Städteregion Ruhr ist, dass städtebauliche Entwicklungen, wie z.B. Brachflächenaufbereitung und Innenentwicklung, in den Städten meist höhere Aufwendungen bei der Baulandbereitstellung in integrierten Lagen (Erschließung, Altlasten) entstehen lassen als in Gemeinden des ländlichen Raumes.

Aufgrund des – gemessen am Landesdurchschnitt – geringeren verfügbaren Einkommens der privaten Haushalte bleibt der Bedarf an preiswerten Mietwohnungen weiterhin hoch. Dem steht die rückläufige Entwicklung im Bereich des öffentlich geförderten Mietwohnungsbestandes entgegen, die sich in Zukunft fortsetzen wird. Dämpfend auf die Preise wirken sich die in einigen Stadtteilen festzustellenden höheren Leerstände aus.

Neben der bis 2007 als konstant einzustufenden Neubautätigkeit im Ein- und Zweifamilienhaussegment (2008 erfolgte ein Einbruch zum Vorjahr um ca. 24 %) hat die Neubautätigkeit im Mietwohnsektor in nahezu allen Kommunen der Städteregion Ruhr in den letzten Jahren deutlich nachgelassen.

Als wesentlich ist auch hervorzuheben, dass die Städteregion Ruhr über eine im Landesvergleich deutlich ältere Bausubstanz verfügt. Der Anteil an nicht mehr nachfragegerechten Wohnungsbeständen mit den typischen Schwächen der Nachkriegsbauten (z.B. hinsichtlich ihrer Grundrisse und energetischen Standards) ist überproportional hoch.



## 2. Was sind Handlungskonzepte Wohnen?

Das Thema „Wohnen“ ist in Abhängigkeit von der jeweiligen Verwaltungsstruktur in den elf kreisfreien Städten der Städteregion Ruhr in unterschiedlichen Fachbereichen angesiedelt. Die aufbauorganisatorische Befassung mit dem Thema Wohnen spiegelt lokale Planungskulturen, kommunalpolitische Präferenzen bzw. differierende Ressourcenprioritäten wider.

Strategische und konzeptionelle Planungen im Themenfeld Wohnen sind von der – groben – Darstellung von Wohnbauflächen in Flächennutzungsplänen bis hin zu verschiedenen Wohnungsmarktbeobachtungssystemen oder speziellen Analysen von Quartieren zu finden. Dazwischen gibt es eine Vielzahl von Stadtentwicklungsprojekten, Kooperationen, Gutachten, Masterplänen u. a., die das Thema „Wohnen“ aufgreifen. Ein immer wichtiger werdendes strategisches Instrument in diesem Themenfeld sind die Handlungskonzepte Wohnen, die mittlerweile für bestimmte Bereiche in der sozialen Wohnraumförderung auch Voraussetzung zur Gewährung öffentlicher Mittel geworden sind. Vor dem Hintergrund finanzieller und personeller Ressourcenknappheit müssen die Städte jedoch in die Lage versetzt werden, Wohnkonzepte erstellen zu können.

Unabhängig von Förderkulissen ist für die Städteregion erkennbar, dass für die zukünftige Entwicklung des Wohnungsmarktes eine zielgerichtete Analyse notwendig ist, wie sie in einzelnen Städten der Städteregion z.B. durch kontinuierliche Wohnungsmarktbeobachtung bereits erfolgt. Nur auf solcher Grundlage können mit den handlungsbereiten Akteuren gemeinsame Strategien zur zielgerichteten Weiterentwicklung des örtlichen Wohnungsmarktes erarbeitet werden.

Ansatz einer Begriffsdefinition

Bisher gibt es keine verbindlichen Definitionen für ein Handlungskonzept Wohnen.

Eine bundesweite ExWoSt-Studie<sup>2</sup> zum Thema „Kommunale Wohnraumversorgungskonzepte“ benennt im Rahmen einer „erweiterten Definition“ die folgenden Kernelemente eines Handlungskonzepts Wohnen:

- Situationsanalyse und Abschätzung der mittel- und langfristigen Entwicklung der lokalen Wohnungsmärkte
- Formulierung wohnungspolitischer Zielsetzungen für die Gesamtkommune und ggf. einzelne räumliche Teilbereiche
- Benennung konkreter Strategien, Handlungsempfehlungen und Maßnahmen
- Ämter- bzw. ressortübergreifende Erstellung und/oder Einbeziehung der Wohnungswirtschaft
- Beschluss durch die Kommune.

<sup>2</sup> Das Forschungsprogramm "ExWoSt" (Experimenteller Wohnungs- und Städtebau) ist ein Programm des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und wird vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) betreut.



Ebenso gibt die vom Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (MBV NRW) vorgelegte Broschüre „Entscheidungshilfe Kommunale Handlungskonzepte Wohnen“ beispielhafte Anregungen für mögliche Inhalte, Bausteine und Akteure. Betont wird die Notwendigkeit individueller Lösungen vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Rahmenbedingungen in den Städten und auch einer sich unterscheidenden Schwerpunktsetzung.

Ein aktuelles Forschungsprojekt des MBV NRW<sup>3</sup> skizziert die inhaltliche Ausrichtung kommunaler Handlungskonzepte Wohnen und betont ebenfalls die Notwendigkeit individueller, eben nicht allgemeingültiger, Konzepte zur Wohnraumentwicklung. Eine der jeweiligen Situation vor Ort angepasste Prioritätensetzung wird in gleichem Maße wie die Abstimmung und Kooperation zwischen Verwaltung (ämterübergreifend), Wohnungswirtschaft und Kommunalpolitik als zielführend und erforderlich erachtet.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass sowohl das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumordnung (BBSR), als auch das MBV NRW und Urbano auf die Notwendigkeit individueller Lösungen im Rahmen von HKW in den Städten verweisen.

In allen 11 Städten der Städteregion Ruhr gibt es Konzepte und Strategien zum Thema Wohnen und das vielfach in sehr ausführlicher, maßnahmenorientierter Form. Durch den dialogorientierten Erarbeitungsprozess eines HKW<sup>s</sup> rückt das Thema Wohnen stärker in den Fokus der Politik und der Akteure am Wohnungsmarkt und führt dazu, dass aktuelle Problemstellungen auf die Agenda gesetzt werden. Neue Anforderungen brauchen neue Ansätze zur Bewältigung.

## Nachfragegruppen

Die Notwendigkeit eines HKW<sup>s</sup> wird wesentlich durch Veränderungen in der Nachfragestruktur und den Nachfragerwünschen begründet. Ziel eines Handlungskonzeptes Wohnen sollte sein, adäquaten Wohnraum für die Nachfrage sämtlicher Bevölkerungsgruppen in ausreichender Anzahl vorzusehen. Hierbei gilt es, je nach anzutreffenden Soziostrukturen bzw. Standortfaktoren, eine möglichst ausgeglichene Angebotsmischung abhängig von der Lebenssituation (z.B. junge Leute oder Senioren, Paare, Familien, oder Singles) und der Einkommensverhältnisse (Zielgruppen nach dem Gesetz zur Förderung und Nutzung von Wohnraum von NRW (WFNG NRW) bis zu den so genannten Besserverdienenden) zu finden.

Die Prioritätensetzung hinsichtlich der unterschiedlichen Nachfragergruppen kann in den Kommunen sehr unterschiedlich sein. Die Altersstruktur der Bevölkerung entscheidet ebenso wie das Vorhandensein bestimmter Institutionen (z.B. Fachhochschulen oder Universitäten) über die kommunalen Schwerpunktsetzungen hinsichtlich der wohnungspolitischen Zielgruppen.

Für alle Nachfragegruppen interessant ist die Bereitstellung neuer Wohnformen wie z.B. Mehrgenerationenwohnen, Wohngruppen für Senioren, Alleinerziehende oder Behinderte. Hilfreich wäre die Einrichtung einer Kontaktstelle in den Kommunen, die entsprechend Interessierte vor Ort zusammenbringen kann.

<sup>3</sup> Forschungsbericht „Handlungsoptionen zur Verbesserung der Koordination von Wohnungs- und Städtebauinvestitionen und zur Förderung der Anwendung von ‚Kommunalen Handlungskonzepten Wohnen‘ in der nordrhein-westfälischen Stadtpolitik“ des Urbano-Büros, Düsseldorf



### 3. Grundorientierung der kommunalen Wohnungspolitik

#### 3.1 Bestandsentwicklung sowie Erhalt preiswerten Wohnraums

Der Bestandsentwicklung von Wohnraum kommt in Zukunft – auch aufgrund der geringen Neubautätigkeit – eine immer größere Bedeutung zu. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund von Klimaschutz, Ressourceneinsparung sowie marktgerechtem Umbau der im Landesdurchschnitt älteren Bausubstanz in der Städteregion Ruhr. Ferner zählen die Verbesserung des Wohnungsstandards, des Wohnumfeldes, der Erhalt einer ausreichenden Einzelhandelsnahversorgung sowie soziale und ordnungspolitische Maßnahmen in den Quartieren zu den notwendigen Aufgaben.

Gerade vor dem Hintergrund überdurchschnittlich hoher Arbeitslosenquoten in vielen Städten der Region bleibt der Bedarf an preiswertem Wohnraum auf längere Sicht bestehen. Durch den massiven Rückgang bei den öffentlich geförderten Wohnungen ist zu befürchten, dass der erforderliche Bedarf an preiswertem Wohnraum in nachgefragten Lagen nicht mehr gedeckt werden kann und ein wichtiges Instrument zur Steuerung von sozialer Segregation entfällt. Die Notwendigkeit von Modernisierungen und die damit verbundenen Mietpreiserhöhungen stehen unter Umständen im Widerspruch zum Erhalt preiswerten Wohnraums und könnten sich negativ auf die Versorgungssituation von Transferleistungsempfängern auswirken.

Erneut angeregt wird außerdem die Förderung von so genannten „nicht-investiven“ Maßnahmen. Dies ist umso dringlicher, weil die meisten Städte der Städteregion Ruhr aufgrund ihrer finanziellen Situation keinen genehmigten Haushalt haben oder auch zukünftig keinen haben werden und deshalb freiwillige Ausgaben (zu denen zählt auch die Erstellung eines HKW<sup>5</sup>) nur mit Zustimmung der Kommunalaufsicht leisten dürfen. Problematisch könnte auch eine Finanzierung des städtischen Eigenanteils sein.

Zu den nicht-investiven Maßnahmen zählt beispielsweise – analog zur Städtebauförderung – eine finanzielle Förderung für die Erstellung kommunaler Handlungskonzepte Wohnen (einschließlich anfallender Moderationskosten). Ferner wäre die (Mit-) Finanzierung von Beratern (Architekten, Finanzberatern) sowie von Quartiersbüros/Anlaufstellen eine Möglichkeit zur Weiterentwicklung von Quartieren.

Sofern ein mit allen Beteiligten abgestimmtes Handlungskonzept vorliegt und Maßnahmen entsprechend dem HKW vorgesehen sind, sollten den Städten Mittelkontingente zur eigenverantwortlichen Verwirklichung dieser Ziele zur Verfügung gestellt werden.

Die ausgehend vom F&B-Gutachten<sup>4</sup> vorgenommenen Differenzierungen in der Förderhöhe zwischen den Städten berücksichtigen nicht den zusammenhängenden Wohnungsmarkt der Städteregion Ruhr. Trotz der sicherlich auch zwischen den einzelnen Kommunen bestehenden Unterschiede ist die Region so eng miteinander und den angrenzenden Kommunen verwoben, dass bei unterschiedlicher Behandlung Ungerechtigkeiten bei der Förderung unvermeidbar sind. Hier gilt es, den vorliegenden Bedingungen Rechnung zu tragen und sachgerechte Maßstäbe für eine zielgerichtete Förderung anzuwenden. Eine bessere Vernetzung von Städtebau- und Wohnraumförderung wäre wünschenswert.

Grundsätzlich sind die Verbesserung der Förderkonditionen und ein flexiblerer Einsatz der Fördermittel als Steuerungsinstrument anzustreben. Die derzeit vorhandene „vereinbarte Förderung“ lässt – trotz ihres Namens – den Bewilligungsbehörden de facto keinen Spielraum für notwendige Vereinbarungen. Die Eckwerte der Förderung werden vom Land strikt vorgegeben. Sinnvoll wäre es, wenn die Förderbestimmungen beispielsweise in Einzelfällen bei besonders guten Wohn-

<sup>4</sup> „Optimierung der Gebietskulissen für die regionale Differenzierung der Wohnraumförderung in Nordrhein-Westfalen“





lagen und damit verbundenen höheren Grundstückskosten entsprechend höhere Förderbeträge zuließen.

### 3.2 Neubau und Baulandbereitstellung

Trotz langfristig rückläufiger Bevölkerungs- und Haushaltszahlen ist Neubau im Eigentums- und Mietwohnungssektor weiterhin notwendig, um

- aktuelle und wandelnde Nachfragewünsche zu erfüllen,
- städtebauliche Qualitäten zu entwickeln und
- neue (Nischen-) Produkte auf den Markt zu bringen.

Soweit Neubaumaßnahmen nicht als Ersatz von zuvor rückgebautem Bestand realisiert werden, muss neues Bauland bereitgestellt bzw. entwickelt werden. Erklärtes Ziel sollte sein, Bauland nicht in großflächigen Neubaugebieten in Stadtrandlagen anzubieten, sondern verstärkt Innen- vor Außenentwicklung bzw. eine kleinteilige Anreicherung im Bestand zu betreiben.

Bei der Umwandlung ehemaliger Industrieflächen in Wohnbauflächen entstehen bei der Revitalisierung dieser Flächen höhere Aufbereitungskosten (z. B. Altlastenbeseitigung) für die besondere Finanzierungsmöglichkeiten gefunden werden müssen.

Bei der Bereitstellung und Vermarktung von Wohnbauflächen kommt dem Monitoring eine wichtige Rolle zu, um den Bedarf und die Vermarktungschancen zukünftiger Baugebiete besser einschätzen zu können.

Ferner sollte die Neubauförderung von Ein- und Zweifamilienhäusern außerhalb von Stadtgebieten auf den Prüfstand gestellt und ggf. stark zurück gefahren werden. Es ist absehbar, dass die ländlichen Regionen mit einem hohen Anteil an Ein- und Zweifamilienhäusern auf Grund der altersstrukturellen Veränderungen der Bevölkerung zukünftig einen zunehmenden Leerstand in diesem Segment haben werden. Bei entsprechender Verlagerung der Förderschwerpunkte seitens des MBV NRW auf die Städte könnten mögliche „Umverteilungskontingente“ für verbesserte/höhere Förderdarlehen an Bauwillige und Ersterwerber von selbst genutztem Eigentum in den Städten eingesetzt werden.

### 3.3 Quartiersbezug

Wohnungswirtschaftliche und soziale Probleme konzentrieren sich in unterschiedlichem Ausmaß in einzelnen Stadtteilbereichen oder Quartieren. Seit vielen Jahren ist innerhalb von stärker betroffenen städtischen Teilräumen die (kommunale) Stadterneuerung in Zusammenarbeit mit lokalen Trägern und Eigentümern bestrebt, die Lebensqualität und den Wohnwert zu verbessern.

Innerhalb eines HKW<sup>s</sup> erscheint es daher folgerichtig, eine neue Grundorientierung wohnungspolitischen Handelns zu erreichen, indem Konzepte für Quartiere entwickelt werden und die quartiersbezogene Arbeit forciert wird. Dieser Ansatz unterscheidet sich vom bisherigen Vorgehen insoweit, dass fortan keine standardisierten Lösungen, breite (stadtweite) Programme oder große Projekte zum Tragen kommen. Vielmehr gilt es, die Situation vor Ort detailliert zu erfassen, zu analysieren



und darauf aufbauend eine abgestimmte Gesamtstrategie zu entwickeln und möglichst zeitnah mit den handlungsbereiten Partnern umzusetzen.

Verschiedene wohnungswirtschaftliche und sozioökonomische Indikatoren geben Hinweise, wo es in einer Stadt einer sorgfältigen Quartiersanalyse bedarf. Dies können z.B. hohe Leerstände, aber auch eine hohe Anzahl an älteren Menschen in einem Quartier sein. Letztlich zwingen auch die begrenzten finanziellen und personellen Ressourcen zu einer Priorisierung. Hierbei gilt es, eine (weitere) Stigmatisierung der Quartiere möglichst zu vermeiden. Auf Grundlage der Quartiersanalyse werden Ziele und Maßnahmen zur Entwicklung der Quartiere erarbeitet. Zielsetzung muss es sein, Einzelmaßnahmen bzw. Investitionen der lokalen Partner so zu koordinieren, dass sie in ihrem Zusammenwirken größtmöglichen Nutzen erreichen. Als besonders förderlich für die Quartiersentwicklung hat sich in der Vergangenheit erwiesen, vor Ort ein Quartiersmanagement zu etablieren. Eine (Mit-) Finanzierung unter Beteiligung der örtlichen Akteure wäre sinnvoll. Die Förderung nicht-investiver Maßnahmen und insbesondere die Abrissförderung würden wesentlich zur Weiterentwicklung der Quartiere beitragen.

### 3.4 Aktivierung von Einzeleigentümern

Die Aktivierung und Einbindung privater Eigentümer ist oft schwierig. Schwer erreichbare, weil nicht ortsansässige Eigentümer, teilweise ungeklärte Eigentumsverhältnisse, streitende Eigentümergemeinschaften, die Zurückhaltung älterer Hausbesitzer oder Eigentümer mit eingeschränkten finanziellen Spielräumen und letztlich uninteressierte Investoren erfordern für die Quartiersentwicklung insgesamt ein aufwändigeres, aber auch behutsameres Vorgehen.

Besondere Aufgabe der Städte bei der Aufstellung von HKW ist es daher, auch diesen Privateigentümern ein Forum einzuräumen und beispielsweise Möglichkeiten des Informationsaustausches und der Beratung anzubieten, etwa im Rahmen von Workshops vor Ort.

Denn gerade unentschlossene Eigentümer benötigen Beratung und Hilfe bei ihren Investitionsentscheidungen und meistens auch bei der konkreten Durchführung von Modernisierungs- oder Umbaumaßnahmen. Hilfreich wären hier auch Beratungsangebote der Städte in Zusammenarbeit mit den örtlichen Architektenkammern.

Idealerweise sollten

- Fördermittel des Landes für nicht-investive Maßnahmen wie z.B. die Moderation von Diskussionsprozessen oder
- die Einrichtung eines „Ausfallfonds“ (siehe Kapitel 4) für Eigentümer mit eingeschränkter Bonität angeboten oder
- Kooperationen mit den örtlichen Banken und Sparkassen angestrebt werden, um besondere Finanzierungen (z.B. Mikrokredite) anzubieten.

Weitere mögliche Instrumente, wie

- die Einrichtung von Housing Improvement Districts (HID),
- Quartiersmanagement vor Ort oder



- verschiedene Modelle des Erwerbs ausgesuchter Gebäude durch Wohnungsgesellschaften (falls Privateigentümer selbst nicht investieren wollen oder können),

sind geeignet, Quartiersentwicklungen voranzutreiben.

### 3.5 Kooperation mit Wohnungsgesellschaften und neuen Wohnungsmarktakteuren

Die Zusammenarbeit zwischen Stadtverwaltungen und Wohnungswirtschaft hat sich in der Städte-region Ruhr schon lange bewährt. In vielen Städten existieren etablierte und gut funktionierende Kooperationsstrukturen mit den Wohnungsunternehmen.

Eine besondere Herausforderung bei der Entwicklung von Quartieren stellen die Private Equity Fonds (PEF) in der Wohnungswirtschaft dar.

Mit dem Verkauf öffentlicher Wohnungsunternehmen an internationale Investivkapitalfonds haben sich die Spielregeln für das kommunale Handeln im Feld der Wohnraumversorgung deutlich verschlechtert. Ansprechpartner im Unternehmen wechseln häufig oder sind gar nicht mehr zu identifizieren, vollzogene oder angekündigte maximale Mietsteigerungen verunsichern die Bewohner ganzer Quartiere, Instandsetzungsinvestitionen werden verschoben, reduziert oder ganz ausgesetzt, bestehende Kooperationen zur Wohnumfeldverbesserung kommen nicht mehr zum Tragen.

Andererseits ist es plausibel – und es gibt auch erste entsprechende Erfahrungen –, dass PEF unterschiedliche Unternehmensstrategien verfolgen können bzw. Strategien zu ändern bereit sind. Aber auch wenn sich bestätigen sollte, dass zumindest einzelne Investmentfonds lernbereit und anpassungsfähig sind, haben mit ihnen grundsätzlich andere Handlungslogiken in die lokalen Wohnungsmärkte Einzug gehalten. Diese wurden bislang institutionell, wenn auch meist nicht vom Marktanteil her, dominiert von lokalen, einstmals gemeinnützigen Wohnungsgesellschaften und Genossenschaften und regionalen Unternehmen mit Werkwohnungsbaugeschichte – und damit von einer Kultur der sozialen Verantwortung, die dem ökonomischen Verwertungsinteresse mäßigend gegenüberstand.

Es wäre hilfreich, wenn das Land, das ja selbst als Verkäufer großer Wohnungsbestände für die Marktentwicklung Mitverantwortung trägt, den Dialog mit den neuen Akteuren in Gang setzen bzw. erst einmal auf deren Seite die Tür für diesen Dialog öffnen würde. Nach dem Wegfall der Zweckentfremdungsverordnung verbleibt als wohnungsrechtliche Eingriffsmöglichkeit nur noch das Gesetz zur Förderung und Nutzung von Wohnraum (§ 40 ff WFNG NRW).

Die Zusammenarbeit mit den verbliebenen kooperationswilligen Wohnungsunternehmen wird selbstverständlich auch zukünftig eine Kernaufgabe der Kommunen darstellen. Die durch diese Kooperation entstehenden Synergieeffekte tragen maßgeblich zur Stabilisierung und Weiterentwicklung von Wohnquartieren bei und sollten nach wie vor von den Kommunen aktiv unterstützt werden.



#### 4. Wohnungs- und stadtentwicklungspolitische Instrumente für die Städteregion Ruhr

Nachdem in den Kapiteln 2 und 3 erläutert wurde, welche Ziele und Inhalte mit einem Handlungskonzept Wohnen verwirklicht werden sollen, stellt sich die Frage nach den Instrumenten und Arbeitsweisen zur Erreichung der gesetzten wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Ziele.

Im Folgenden werden die aus Sicht der Städteregion Ruhr zielführenden Instrumente beschrieben, die zur Stabilisierung und Weiterentwicklung des regionalen Wohnungsmarktes notwendig sind – wohlwissend, dass es in den 11 Städten der Städteregion Ruhr hinsichtlich der Arbeitsweisen und angewandten Methoden Unterschiede gibt. Zukünftig sollte die Ausrichtung der Instrumente in den beteiligten Kommunen jedoch harmonisiert werden, um dadurch ihre Effektivität zu erhöhen.

Das Instrument der **Quartiersanalyse** ist vor dem Hintergrund der gesamtstädtisch entspannten Wohnungsmärkte der Städteregion Ruhr notwendig, da punktuell hohe Leerstände auf dringende Handlungsbedarfe in einzelnen Quartieren hinweisen. Hierbei ist es wichtig, dass in den Städten ein mehrdimensionaler und Sektoren übergreifender Analyseansatz Anwendung findet, um der Stigmatisierung der Untersuchungsgebiete entgegenwirken zu können. Gute Erfahrungen haben bereits einige Städte der Städteregion Ruhr mit Quartiersanalysen etc. gemacht, die als Beispiele für andere Kommunen dienen können. Durch das Erarbeiten der Stärken und Schwächen sowie Chancen und Risiken entsteht ein aussagekräftiges Bild über das Quartier, auf dessen Grundlage Handlungsempfehlungen entwickelt werden können.

Grundlage für diese aus Sicht der Quartiersstabilisierung und Quartiersentwicklung notwendige Analyse ist eine kontinuierliche **Leerstandserhebung** nach der Stromzählermethode. Die hiermit ermittelten kleinräumigen Leerstandsquoten sind ein eindeutiger Indikator und stellen ein objektives Auswahlkriterium für Quartiere mit einem besonderen Handlungsbedarf dar. Die Stromzählermethode hat sich in der Realität als praktikabel erwiesen, jedoch zeigen sich vereinzelt in der Datenbereitstellung erhebliche Probleme. Aus der Erfahrung einiger Städte mit den örtlichen Stromanbietern wären unterstützende datenschutzrechtliche Regelungen auf Landesebene wünschenswert. Die Städte der Städteregion Ruhr sollten aus Gründen der Vergleichbarkeit eine einheitliche Erhebungsmethode anstreben. Die Hinzuziehung bzw. Ergänzung weiterer Sozialdaten wird zur Abrundung der Gesamtbetrachtung oder auch aus Plausibilitätsgründen anheim gestellt.

Die Analyse einzelner Wohnquartiere stellt eine fundierte Basis zur Quartiersaufwertung dar. Sie zielt sowohl auf eine Verbesserung des Wohnungsbestandes, als auch auf eine attraktivere Gestaltung des Wohnumfeldes. In diesem Zusammenhang muss in den beteiligten Städten auch die Diskussion des Rückbaus nicht mehr marktfähiger Bestände geführt werden.

Zur Umsetzung der erarbeiteten Handlungsempfehlungen hat sich der Einsatz eines **Quartiersmanagements** bewährt. Über ein solches Quartiersmanagement könnte auch die erste **Ansprache privater Einzeleigentümer** in den auffällig gewordenen Quartieren erfolgen. Nachdem lange Zeit überwiegend die Wohnungswirtschaft als Wohnungsmarktakeur wahrgenommen und in planerische Überlegungen einbezogen wurde, rückt zunehmend die Gruppe der meist stadtbildprägenden Einzeleigentümer in den Fokus der Stadtentwicklung. Ohne aktive Einzeleigentümer wird zukünftig weder Stadtumbau noch Wohnungspolitik zu machen sein.

Die Einrichtung eines „**Ausfallfonds**“ für investitionsbereite Eigentümer mit eingeschränkter Bonität könnte – neben Beratungsangeboten durch Architekten oder die Stadt – sinnvoll sein. Die bevorzugte Vergabe von **Mikrokredit**en der örtlichen Kreditwirtschaft wäre ebenfalls hilfreich.



Aufgrund umfangreicher Wohnungsverkäufe an international agierende Fondsgesellschaften wird es in allen Kommunen der Städteregion Ruhr immer schwieriger, kooperationsbereite Ansprechpartner für die Quartiersentwicklung zu finden. Hier gilt es, in den Städten Instrumente zu entwickeln, die weitere Steuerungsverluste verhindern und die Einflussnahme auf die neuen Wohnungsmarkttakteure erhöhen. Der Beschluss zur möglichen **Ausübung des besonderen Vorkaufsrechtes** in wohnungswirtschaftlich problematischen Quartieren wäre eine solche Eingriffsmöglichkeit für die Kommunen. Die zumeist sehr angespannte Haushaltslage in den Städten der Städteregion Ruhr wirft jedoch die Frage nach der Machbarkeit bzw. Genehmigungsfähigkeit solcher Maßnahmen auf.

Auf die bereits im Kapitel 3.5 erwähnte Zusammenarbeit mit den verbliebenen kooperationswilligen Wohnungsunternehmen werden die Kommunen auch zukünftig wesentlich angewiesen sein.

Neben diesen dargelegten Instrumenten zur Analyse und Qualifizierung der Wohnungsbestände in den Kommunen ist ein fundiertes **Baulandflächenmonitoring** eine wichtige Grundlage für die Steuerung der Wohnbauflächen- und Stadtentwicklung. Alle Kommunen der Städteregion Ruhr sollten unter dem Aspekt der Qualifizierung des Wohnungsangebotes ein Baulandflächenmonitoring anstreben und, wenn bereits vorhanden, dieses um qualitative Aspekte, wie z.B. Vermarktungserfolge, ergänzen. Zu Vergleichszwecken sollten die Kommunen auf eine Harmonisierung der Monitoringsysteme hinsteuern.



## 5. Fazit und Handlungsempfehlungen

### 5.1 Empfehlungen an die Städte

#### Notwendigkeit eines integrierten Ansatzes

Die Erstellung von HKW stellt die Kommunen vor komplexe Aufgaben, deren Bearbeitung ein vielseitiges Instrumentarium voraussetzt. Zuallererst sollten die Kommunen ihre internen Möglichkeiten hinsichtlich einer abgestimmten, ämterübergreifenden Vorgehensweise überprüfen, um mögliche Synergieeffekte innerhalb der Verwaltung zu nutzen und dem Thema Wohnen als Querschnittsaufgabe gerecht zu werden.

Neben einer verwaltungsinternen Abstimmung bei der Erstellung von HKW ist die Einbindung von Wohnungswirtschaft, Verbänden, Finanzinstituten, Wissenschaft, Politik etc. unerlässlich. Hierbei steht die Diskussion von möglicherweise unterschiedlichen Markteinschätzungen, Zukunftsprognosen und Handlungserfordernissen im Fokus.

#### Wohnungsmarktbeobachtung als Basis

Eine fundierte Wohnungsmarktbeobachtung stellt die notwendige Basis für die Erarbeitung von Strategien und Handlungsempfehlungen im Rahmen von Handlungskonzepten Wohnen dar. Die meisten Städte der Städteregion Ruhr verfügen in Grundzügen über ein Wohnungsmarktbeobachtungssystem. Die inhaltliche und räumliche Differenzierung geht jedoch – ähnlich wie die Kontinuität der Berichterstattung – noch weit auseinander. Der Aufbau der Regionalen Wohnungsmarktbeobachtung ergänzt die analytische Basis in der Städteregion Ruhr um den regionalen Fokus. Darüber hinaus soll durch den angeregten Austausch (z.B. von Best-Practice-Beispielen) der Städte untereinander die Methode der Wohnungsmarktbeobachtung in der Städteregion Ruhr etabliert werden. Besonderes Augenmerk sollte auf den regionalen Abstimmungsprozess zwischen den Städten gelegt werden, da dies die Durchschlagskraft bzw. Akzeptanz erhöht. Die jeweiligen Erfordernisse der einzelnen Kommunen sollen sich selbstverständlich in den von den Kommunen angewandten Analysemethoden widerspiegeln und auf die individuellen Besonderheiten vor Ort eingehen.

#### Verzahnung von Städtebau- und Wohnungsbauförderung

Wohnraumförderung darf in den Kommunen nicht nur isoliert aus dem wohnungspolitischen Blickwinkel betrachtet werden; die Verknüpfung mit städtebaulichen Aspekten ist unverzichtbar. Durch diese Verflechtung sind Verzahnungsmöglichkeiten von Städtebau- und Wohnungsbauförderung zu überprüfen und anzustreben.

#### Verstärkte Netzwerkarbeit

Aufgrund der Verkäufe von Mietwohnungsbeständen an international agierende Investivkapitalfonds und deren Bewirtschaftungspraxis, die teilweise durch fehlende Bestandsinvestitionen, Modernisierung und Wohnumfeldmaßnahmen gekennzeichnet ist, treten zunehmend Qualitätsverluste im Mietwohnungsbestand auf. Die kommunalen Eingriffsmöglichkeiten sind begrenzt und daher muss durch eine intensive politische Diskussion, konsequentes Verwaltungshandeln im Bereich der Wohnungsaufsicht und eine verstärkte Netzwerkarbeit seitens der Stadt versucht werden, einen Beitrag zur Minderung der negativen Entwicklungen vor Ort zu leisten. Zur Stärkung der kommunalen Position gegenüber solchem Investorenverhalten wird ein intensiver Informationsaustausch zwischen den betroffenen Kommunen immer wichtiger und ist deshalb zu empfehlen.



## Anwendbarkeit der Instrumente „HID“ bzw. „ISG“

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen aus den Modellstädten bedürfen die Instrumente Housing Improvement Districts (HID) bzw. wohnungsbezogene Immobilien- und Standortgemeinschaften (ISG) einer Überprüfung hinsichtlich ihrer Anwendbarkeit. Die Stadt Dortmund sammelte hierzu beispielsweise im Rahmen eines Modellvorhabens des Landes NRW weit reichende Erfahrungen, die von den Städten der Städteregion Ruhr aufgegriffen werden könnten und in die Optimierung dieses Instrumentes einfließen sollten.

## Handlungskonzepte Wohnen als kontinuierlicher Prozess

Die Städte betrachten die Befassung mit dem Thema Handlungskonzepte Wohnen als einen kontinuierlichen Prozess, in dem dieses Arbeitspapier einen ersten Baustein darstellt. Dies gilt gleichermaßen für die mit der Aufstellung eines HKW<sup>s</sup> notwendigerweise verbundenen Abstimmungs- und Kommunikationsbedarfe.

## 5.2 Empfehlungen an die Wohnungswirtschaft

Durch den *ERSTEN REGIONALEN WOHNUNGSMARKTBERICHT* der Städteregion Ruhr wurde aufgezeigt, dass eine enge Kooperation mit den Wohnungsunternehmen erforderlich ist, um Strategien und Konzepte auf Quartiers- und Gesamtstadtebene zu entwickeln und diese dann auch zu realisieren. Die Wohnungsgesellschaften verfügen über eine breite Informationsbasis aus z.B. ihrem Portfoliomanagement und Erkenntnissen aus Mieterbefragungen. Dieses Wissen gilt es für das kommunale Handeln zu aktivieren und zu nutzen. Eine Zusammenarbeit wurde auf der Bilanzveranstaltung der Städteregion Ruhr am 21.04.2009 von den teilnehmenden Vertretern diverser Wohnungsunternehmen, zu denen bereits Kooperationsbeziehungen bestehen, grundsätzlich als erforderlich betrachtet. Nun gilt es, bereits zugesagte Kooperationen fortzuführen oder zu intensivieren bzw. neue Kooperationen in Gang zu setzen.

Diese umfassen auch die Mitwirkung bei der Erstellung und Umsetzung eines HKW<sup>s</sup>. So wäre z.B. der Erwerb ausgesuchter Gebäude durch Wohnungsgesellschaften denkbar, deren private Eigentümer notwendige Investitionen an den Gebäuden nicht leisten können. Damit könnte auch eine Negativausstrahlung unattraktiver Gebäude ausgeschlossen werden, die in unmittelbarer Nachbarschaft zu den gepflegten Baukörpern des eigenen Wohnungsbestandes stehen.

Weiterhin sollte auch die Kooperation verschiedener Wohnungsgesellschaften untereinander in den Quartieren angestrebt werden.

## 5.3 Empfehlungen an das Land

### Die gemeindegrenze Abgrenzung der Förderkulissen in NRW aufheben

Die Städteregion Ruhr bewertet die strategische Ausrichtung der Förderkulissen des Landes NRW nach dem F&B-Gutachten aus dem Jahr 2008 kritisch. Die daraus resultierende gemeindegrenze Abgrenzung von Wohnungsmärkten ist vor dem Hintergrund der Vergabe von Fördermitteln für die Städte von großem Nachteil. Für die Praxis bedeutet es nämlich, dass ein Investor in angrenzenden Stadtteilen benachbarter Gemeinden trotz gleich gelagerter Strukturen (in den beiden Stadtteilen) unterschiedliche Förderkonditionen vorfinden kann, wenn die analysierten Daten der beiden Städte als Ganzes auseinander gehen. Es ist fraglich, ob die zugrunde liegenden Daten für eine solche Typisierung ausreichend belastbar sind.



Auch die Vollintegration der Wohnungsbauförderungsanstalt NRW (Wfa) in die NRW.BANK lässt befürchten, dass das Landeswohnungsbauvermögen künftig nicht mehr ausreichend gesetzlich geschützt ist und die ursprünglich ausschließlich für den Wohnungsbau zweckgebundenen Mittel in Konkurrenz mit anderen investiven Maßnahmen stehen.

### Keinen Neubau von Ein- und Zweifamilienhäusern im ländlichen Raum fördern

Grundsätzlich sollten in der Entwicklung von Gebietskulissen die raumtypischen Spezifika, ob es sich z.B. um einen ländlichen Raum oder einen Kernstadtbereich handelt, bei der Vergabe von Fördermitteln berücksichtigt werden. Hierbei sollten vorrangig prognostische Überlegungen hinsichtlich der Veränderung der Nachfragerstruktur in die Überlegungen zur Fördermittelvergabe einfließen. Die Neubauförderung von Ein- und Zweifamilienhäusern im ländlichen Raum sollte vor dem Hintergrund der absehbaren demografischen Entwicklung kritisch hinterfragt werden. Die in der Folge dadurch eingesparten Mittel könnten in den Kernstädten in die Aufwertung von Beständen investiert werden.

### Nicht-investive Maßnahmen fördern

Vor dem Hintergrund der schwierigen Haushaltssituation der meisten Städte in NRW sollten neben der kritischen Reflexion der Förderpraxis in Bezug auf investive Maßnahmen künftig Förderungen nicht-investiver Maßnahmen möglich sein. Hierzu zählen sowohl die Erstellung von Handlungskonzepten als auch die Inanspruchnahme von Beratungsleistungen und die Etablierung von Quartiershausmeistern.

### Auch der Abriss von Wohnungen soll förderfähig sein

In zahlreichen Fällen ist der Rückbau von alten und nicht mehr nachfragegerechten Wohnungsbeständen notwendig. Fördermittel sollten für die Realisierung von Abbrüchen – auch ohne eine unmittelbare oder entsprechende Verpflichtung zur Schaffung von neuen Sozialwohnungen – bereit gestellt werden.

### Fördermittel als Budgets vergeben

Mittelkontingente als Budgets für einen eigenverantwortlichen Einsatz in den Städten würden den Aktionsradius vor Ort erheblich erweitern und den Städten neue, individuell ausgerichtete Möglichkeiten einräumen.

### Eingriffsmöglichkeiten gegenüber nicht kooperativer Investoren schaffen

International agierende Investoren haben in den vergangenen Jahren erhebliche Anteile an Wohnungsbeständen übernommen, die ehemals zum öffentlichen Eigentum oder zu größeren Firmen gehörten. Das Interesse der neuen Eigentümer ist häufig an kurzfristigen Gewinnen orientiert. Gegenüber den langfristig ausgelegten Zielen traditioneller Wohnungsunternehmen basiert ihre Strategie auf höhere Renditeerwartungen in kürzeren Zeiträumen. Der Einfluss der Kommunen auf die neuen Eigentümer ist meist sehr gering bzw. in Teilen nicht mehr gegeben. Die mangelnde Kooperationsbereitschaft einiger neuer Wohnungsmarktakteure erfordert aus Sicht der Kommunen die Schaffung neuer rechtlicher Eingriffsmöglichkeiten durch das Landesrecht. Zumal bestehende rechtliche Grundlagen, wie z. B. das Modernisierungsgebot, mit erheblichen finanziellen Risiken für die Kommunen verbunden sind.





## Arbeitsgruppe Regionale Wohnungsmarktbeobachtung Städteregion Ruhr

Wolfgang	Loke	Bochum	Amt für Bauverwaltung und Wohnungswesen	0234 9103795
Angelika	Wurst	Bottrop	Stadtplanungsamt; Abteilung für Wohnungswesen	02041 703513
Rolf	Rexin	Bottrop	Stadtplanungsamt; Abteilung für Wohnungswesen	02041 703499
Julia	Meininghaus	Dortmund	Amt für Wohnungswesen; Stabsstelle	0231 5025411
Stefan	Thabe	Dortmund	Stadtplanungs- und Bauordnungsamt; Bereich Stadtentwicklung	0231 5027299
Thomas	Schürkes	Duisburg	Amt für Soziales und Wohnen	0203 2835350
Gabriele	Bloch-Fancello	Essen	Amt für Stadterneuerung und Bodenmanagement; Wohnungsmarktbeobachtung	0201 8868420
Franz	Beuels	Essen	Amt für Statistik, Stadtforschung und Wahlen	0201 8812306
Rudolf	Gruber	Essen	Amt für Stadterneuerung und Bodenmanagement; Wohnungsbaufinanzierung	0201 8868400
Markus	Horstmann	Gelsenkirchen	Referat Stadtplanung; Abteilung Wohnungswesen / Stadtregionale Kooperation	0209 1694638
Alfred	Richau	Gelsenkirchen	Referat Stadtplanung; Abteilung Wohnungswesen / Stadtregionale Kooperation	0209 1694749
Silvia	Barton	Hagen	Fachbereich für Immobilien, Wohnen und Sonderprojekte	02331 2072540
Martina	Steimann-Menne	Hamm	Stadtplanungsamt; Abt. Vorbereitende Bauleitplanung und Stadtteilmaking	02381 174111
Klaus	Marquardt	Herne	Fachbereich Stadtentwicklung	02323 162269
Rolf	Hornbostel	Mülheim an der Ruhr	Stab Kommunale Entwicklungsplanung und Stadtforschung	0208 4556801
Ralf	Krapoth	Mülheim an der Ruhr	Amt für Stadtplanung, Bauaufsicht und Stadtentwicklung	0208 4556808
Hans-Peter	Puschke	Mülheim an der Ruhr	Amt für Geodatenmanagement, Vermessung, Kataster und Wohnbauförderung	0208 4556401
Reinhard	Dittberner	Oberhausen	Bereich Wohnungswesen und städtebauliche Förderung	0208 8252474