



---

# BAUEN UND WOHNEN

## MOTOREN DER STADTENTWICKLUNG



**Bericht 2020**

---

The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. This includes not only sales and purchases but also any other financial activities that may occur. It is essential to ensure that all entries are properly documented and supported by appropriate evidence.

In addition, the document emphasizes the need for transparency and accountability in financial reporting. This means providing clear and concise information to all stakeholders, including management, investors, and regulatory authorities. It is important to disclose any potential risks or uncertainties that may affect the financial performance of the organization.

The second part of the document focuses on the implementation of internal controls to prevent fraud and ensure the integrity of the financial statements. This involves establishing a strong system of checks and balances, as well as implementing robust policies and procedures. Regular audits and reviews are also necessary to identify any weaknesses or areas for improvement.

Finally, the document highlights the importance of staying up-to-date with the latest financial reporting standards and regulations. This requires ongoing education and training for all employees involved in the financial reporting process. It is also crucial to maintain open communication with external auditors and regulatory bodies to ensure compliance and address any concerns promptly.

# **BAUEN UND WOHNEN**

MOTOREN DER  
STADTENTWICKLUNG

**Bericht 2020**

# INHALT

---

<b>S. 4</b>	<b>1. Zur Einführung: 10 Fragen an Frau Ministerin Ina Scharrenbach</b>
-------------	---

---

<b>S. 10</b>	<b>2. Stimme aus der Wissenschaft</b>
--------------	---------------------------------------

---

<b>S. 24</b>	<b>3. Herausforderung Baulandmobilisierung und die Bedeutung der Kooperation</b>
	3.1 Potenziale und Hemmnisse der Baulandentwicklung und Flächenaktivierung
	3.2 Mobilisierung von Wohnbauland in Nordrhein-Westfalen – Welchen Beitrag leisten Landes- und Regionalplanung?
	3.3 Regionen offen und klimagerecht entwickeln – Die Initiative „Mehr Wohnbauland am Rhein“
	3.4 Regionalentwicklung im Übergang städtischer und ländlicher Qualitäten: Wohnen und Leben im „Bergischen RheinLand“
	3.5 Baulandentwicklung in einer Metropole – Ziele und Herausforderungen am Beispiel der Stadt Düsseldorf
	3.6 Freiheit Emscher – Der Dschungel lichtet sich

---

<b>S. 40</b>	<b>4. Bau.Land.Leben</b>
	4.1 Landesinitiative „Bau.Land.Leben“
	4.2 Wirtschaftliche Machbarkeit und operative Umsetzung der Baulandentwicklung: „Bau.Land.Check“ und „Bau.Land.Kommunal“ neu beleuchtet
	4.3 Bau.Land.Bahn – Integrierte Siedlungs- und Mobilitätsentwicklung
	a. Die Landesinitiative „Bauland an der Schiene“
	b. Der Bahnflächenpool und die Entwicklung ehemaliger Bahnflächen zu Wohnbauland im regionalen Kontext
	4.4 Bau.Land.Partner – Perspektiven entwickeln und untergenutzte Standorte im Konsens aktivieren

---

**S. 56**      **5. Lebenswerte Quartiere – Wohnen als Handlungsfeld der Stadtentwicklung**

- 5.1 Standortaufbereitung in der Städtebauförderung
- 5.2 Standortaufbereitung in der Wohnraumförderung
- 5.3 Die Bedeutung der Wohnraumförderung für Impulse im Quartier
- 5.4 Wohnen als Anker der Innenstadtentwicklung
- 5.5 Stärkung der Innenentwicklung in kleineren Städten und Gemeinden im ländlichen Raum
- 5.6 Zur Zukunft von Großwohnsiedlungen – Beispiele wohnungswirtschaftlicher und städtebaulicher Umstrukturierung

---

**S. 84**      **6. Lebenswerte Quartiere – Soziales Miteinander**

- 6.1 Verbesserung der sozialen Integration und des sozialen Zusammenhalts im Quartier – Investitionspakt „Soziale Integration im Quartier“
- 6.2 Baukultur – Eine Chance für die Quartiersentwicklung
- 6.3 Sichere Städte und Quartiere – Aufgaben der Stadtentwicklung
- 6.4 Unterstützung der Städte und Gemeinden beim Umgang mit sogenannten Schrottimmobilien – Das Modellvorhaben „Problemimmobilien“

---

**S. 106**      **7. Lebenswerte Quartiere unter der Prämisse des Klimaschutzes entwickeln**

---

**S. 116**      **8. Werkstattbericht Ruhr-Konferenz  
Bauen und Wohnen: Motoren der Stadtentwicklung – Positionen, Ideen  
und Perspektiven**

---

**S. 122**      **9. Ausblick: Stadtentwicklung aus der Perspektive junger  
Planerinnen und Planer – Ergebnisse eines Kreativdialogs**

1

---



**ZUR EINFÜHRUNG:  
10 FRAGEN AN  
FRAU MINISTERIN  
INA SCHARRENBACH**

---

# 10 FRAGEN



an Frau Ministerin  
**Ina Scharrenbach**

### **1. Warum gibt es einen Bericht zur Stadtentwicklung des Landes Nordrhein-Westfalen?**

Erstmals vorgelegt wurde ein Bericht zur Stadtentwicklung im Jahr 2006. Er geht zurück auf die Enquete-Kommission des nordrhein-westfälischen Landtags zur Zukunft der Städte von 2000 bis 2004. Seither informiert die Landesregierung regelmäßig den Landtag, aber auch die Fachöffentlichkeit darüber, was sich in der Stadtentwicklung in Nordrhein-Westfalen getan hat. Welche Schwerpunkte gibt es, welche neuen Herausforderungen werden gesehen? Mit dem Bericht überprüfen wir unsere Ziel- und Schwerpunktsetzung. Das wollen wir aber nicht alleine für uns tun, sondern laden die Fachöffentlichkeit ausdrücklich zur Diskussion ein. Gerade deshalb war mir bei der Erstellung des neuen Berichts wichtig, die Sicht von außen, aus der Praxis, von Anfang an miteinzubeziehen. Wir haben beispielsweise die beiden Oberbürgermeister der Städte Essen und Bottrop für einen Beitrag zu „Freiheit Emscher“ gewinnen können, einem der größten aktuell geplanten Projekte in Nordrhein-Westfalen. Darüber freue ich mich sehr.

### **2. Warum sind „Bauen und Wohnen“ die Schwerpunkte? Es ist doch ein Bericht zur Stadtentwicklung?**

Gerade deshalb. Wohnen ist ein Grundbedürfnis des Menschen. Die Qualität der Wohnung und des Wohnumfeldes ist nicht nur entscheidend für die individuelle Lebensqualität der oder des Einzelnen, sondern prägen auch wesentlich das soziale und gesellschaftliche Miteinander in unserem Land. Wohnen ist gebaute Heimat. Heimat und Wohnen gehören für mich untrennbar zusammen. Gerade, wenn so viel gebaut wird, so viel Neues entsteht, wie zurzeit, dann stellt sich die Frage der Stadtentwicklung umso mehr. Bezahlbaren Wohnraum in einem intakten Umfeld zur Verfügung zu stellen, das ist die Aufgabe, die wir lösen müssen. Quantität und Qualität müssen in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen. Wie gelingt es, den Bedarf an Wohnraum zu decken und gleichzeitig die Schönheit, Einzigartigkeit und Zukunftsfähigkeit unserer Städte und Quartiere zu erhalten? Wie und in welchem Umfeld wollen wir leben? Was macht eine lebenswerte Stadt, ein lebenswertes Quartier aus? Mit dem Stadtentwicklungsbericht greifen wir diese Fragen auf und stellen Steuerungsmöglichkeiten und konkrete Maßnahmen des Landes vor.

### **3. Was ist das Besondere an diesem Bericht? Was unterscheidet ihn von seinen Vorgängern?**

Da ist zunächst einmal die Verzahnung der beiden Themenbereiche Wohnen und Stadtentwicklung in einer Tiefe, wie wir sie bislang noch nicht hatten. Das Ergebnis hat mich bestärkt: Bauen und Wohnen sind Motoren der Stadtentwicklung und müssen zusammen gedacht werden. Zum Zweiten haben wir am Ende dieses Stadtentwicklungsberichts kein übliches Fazit der Arbeit der letzten Jahre gezogen. Wir richten den Blick in die Zukunft. So haben wir mit Studierenden aus verschiedenen Planungsbereichen der Universitäten einen Tag gemeinsam diskutiert und erarbeitet, wie die Stadtentwicklung der Zukunft aussehen kann. Mir war dieses Gespräch, dieser Austausch auch vor allem deshalb wichtig, weil die junge Generation unsere Städte von morgen plant und baut. Dieser kreative Prozess hat mich überzeugt. Solch ein Verfahren kann ich mir auch in kommunalen Planungsprozessen vorstellen.

### **4. Der Druck auf dem Wohnungsmarkt ist groß. Gibt es Stellschrauben, die Sie verändert haben, um die Rahmenbedingungen für Bauen und Wohnen zu verbessern?**

Zunächst grundsätzlich: Ich bin davon überzeugt, dass der Bau neuen und vor allem bezahlbaren Wohnraums die wirksamste Maßnahme ist, um den Mangel zu beseitigen und den Mietpreisanstieg und die Baukosten unter Kontrolle zu halten. Und ja, es gibt etliche Stellschrauben, die wir verändert haben. Ich greife zwei wichtige heraus: Mit der neuen Landesbauordnung, die seit dem 1.1.2019 in Kraft ist, haben wir die Grundlagen für mehr Wohnungsbau gelegt. Es ist die umfassendste Änderung der Landesbauordnung seit Jahrzehnten. Einige Stichpunkte: Wir haben das Abstandsflächenrecht an die Musterbauordnung angepasst, damit tragen wir dem Grundsatz Innen- vor Außenverdichtung Rechnung. Sie ist, genauso wie die Aufstockung und der Ausbau von Wohngebäuden, deutlich einfacher geworden. Wir haben Änderungen im vorbeugenden Brandschutz vorgenommen und wir haben barrierefreies Bauen und Wohnen zum neuen Standard im Geschosswohnungsbau gemacht. Davon profitieren auch Familien, denn barrierefrei bedeutet auch kinderwagengerecht. Und last but not least haben wir die Voraussetzungen für das Bauen mit Holz verbessert. Damit leisten wir einen wichtigen Beitrag zur ressourcenschonenden und nachhaltigen Entwicklung des Bauwesens. Und zum Zweiten haben wir die Konditionen für die Wohnraumförderung erheblich verbessert: Wir brauchen den öffentlich geförderten

**„Wir haben Innovationen angestoßen, gesetzliche Rahmenbedingungen verbessert und die finanziellen Grundlagen gelegt, damit in Nordrhein-Westfalen mehr gebaut und modernisiert wird.“**

FRAU MINISTERIN  
INA SCHARRENBACH

Wohnungsbau und haben dafür die Wohnraumförderung auf knapp 1,3 Milliarden Euro pro Jahr erhöht. So viel Geld stand in Nordrhein-Westfalen noch nie für den Bau und die Erhaltung von preisgebundenem Wohnraum zur Verfügung. Damit fördern wir den Neubau von Mietwohnraum und die dringende Modernisierung alter Wohnungsbestände. Wir schaffen studentischen Wohnraum, investieren in Barrierefreiheit und in die energetische Gebäudesanierung sowie in die Eigentumsförderung. Kurz gesagt: Wir haben Innovationen angestoßen, gesetzliche Rahmenbedingungen verbessert und die finanziellen Grundlagen gelegt, damit in Nordrhein-Westfalen mehr gebaut und modernisiert wird.

**5. Wo sehen Sie aktuell die größten Herausforderungen, wenn es um das Thema Bauen geht?**

Der entscheidende Engpass für mehr Wohnraum ist die Verfügbarkeit von Grundstücken. Damit mehr Bauland geschaffen werden kann, habe ich die Landesinitiative „Bau.Land.Leben“ gestartet. Hier sind – bundesweit einmalig – alle Unterstützungsinstrumente, Initiativen und Aktivitäten unter einem gemeinsamen Dach gebündelt. Mit einer Konzentration der Kräfte und mit zusätzlichem Geld wollen wir gewährleisten, dass untergenutzte Grundstücke schneller zur Verfügung stehen. Natürlich können wir die Preise für Baumaterialien nicht beeinflussen, aber wir können Kommunen und Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer dabei unterstützen, Flächen für neuen Wohnraum zu identifizieren und Bauland zeitnah und nachfragegerecht zu entwickeln.

**6. Greifen diese Maßnahmen, können Sie schon Erfolge verbuchen?**

Ja, auf jeden Fall, zum Beispiel mit unserem Instrument „Bau.Land.Bahn“: Im Oktober 2018 haben wir rund 250 Kommunen angeschrieben, von denen sich bereits 92 Städte aus allen Regionen zu sogenannten Baulandgesprächen angemeldet haben. Mit ihnen gemeinsam konnten rund 4.000 Hektar Flächenpotenziale für Wohnungsbau im Umkreis von gut 180 Haltepunkten identifiziert werden. Damit steht rein rechnerisch Bauland für mehr als 150.000 Wohnungen zur Verfügung. Die Fläche ist das eine, das andere sind die Fertigstellungszahlen auf dem Bau. Hier müssen wir schneller werden. Ich erhoffe mir auch hier deutliche Impulse von der neuen Landesbauordnung in Verbindung mit den

zusätzlichen Mitteln, die wir für die Wohnraumförderung zur Verfügung stellen. Die verlässliche Nachfrage nach den Fördergeldern zeigt mir, dass wir auf dem richtigen Weg sind. Im Jahr 2018 wurden fast 9.000 Wohneinheiten gefördert, hier reden wir von Neubaumaßnahmen genauso wie von Sanierungen im Bestand.

### **7. Apropos Bestand:**

#### **Welche Herausforderungen sehen Sie hier?**

Ich sehe eine doppelte Herausforderung: Wir brauchen zeitgemäße und bedarfsgerechte Wohnangebote. Dafür müssen wir vielerorts unsere Bestände modernisieren. Und wir müssen zweitens unsere Quartiere zukunftsfähig weiterentwickeln. Deshalb nutzen wir die Wohnraumförderung auch konsequent als Instrument der Quartiersentwicklung. Wir legen unser Augenmerk auf die ganzheitliche Entwicklung eines Quartiers oder einer Siedlung und gehen damit über die reine Betrachtung der Wohnungen hinaus. Für solche Maßnahmen der Quartiersentwicklung stellen wir allein aus Mitteln des Wohnraumförderungsprogramms bis 2022 jährlich 120 Millionen Euro bereit. Auch die „Allianz für mehr Wohnungsbau“, die auf meine Initiative hin gegründet wurde, hat sich diesem Ziel verschrieben. Gemeinsam mit den wohnungswirtschaftlichen Verbänden VdW, BFW und „Haus und Grund“ haben wir die Modernisierungsoffensive „Besser Wohnen – Zu Hause im Quartier“ ins Leben gerufen. Unser gemeinsames Ziel ist es, Bestandsquartiere zu stärken und qualitativ weiterzuentwickeln.

#### **8. Was macht aus Ihrer Sicht ein lebenswertes Quartier aus?**

Überall dort, wo Menschen gerne leben, wo sie sich gerne aufhalten, haben wir lebenswerte Quartiere. Ich finde, das ist der wichtigste und sichtbarste Gradmesser den wir haben. Ein lebenswertes Quartier besticht natürlich durch die Architektur seiner Gebäude und fügt sich in den Raum ein. Es ist aber viel mehr. Es bietet Menschen Platz. Platz für Arbeit und Freizeit, für Bildung, für Begegnung – über Generationen hinaus. Lebendige Quartiere fördern das soziale Miteinander. Das ist eine Aufgabe, die uns immer wieder neu herausfordert. Dies sehen wir zum Beispiel aktuell in unserem Engagement, die Innenstädte als Wohnstandorte zu stärken oder aber Großwohnsiedlungen so umzugestalten, dass sie von den Menschen wieder angenommen

werden. Hier leisten wir mit unseren unterschiedlichen Förderprogrammen und Initiativen eine ganze Menge. Auch das findet sich in diesem Stadtentwicklungsbericht wieder.

#### **9. Sie haben sich auch das Thema Klimaschutz auf die Fahne geschrieben. Was sind Ihre wichtigsten Initiativen?**

Der Klimaschutz begleitet uns zukünftig dauerhaft als Querschnittsthema in den Bereichen Wohnen, Bauen und Leben. Im Hinblick auf lebenswerte Viertel erwarten die Bürgerinnen und Bürger zu Recht, dass sie in ihren Städten und Gemeinden Antworten finden auf ihre Nachfrage nach einer neuen Mobilität und einer klimagerechten Stadt. Deshalb haben wir die Förderprogramme – zum Beispiel Städtebau- und Wohnraumförderung – hier im Haus in diese Richtung weiterentwickelt. Der im Januar 2020 mit der Wohnungswirtschaft, der Bauindustrie und dem Handwerk geschlossene „Klimapakt Wohnen“ soll dazu beitragen, die Klimaziele im Dialog durch mehr Zusammenarbeit und Kooperation voranzutreiben. Wir beginnen direkt mit der Umsetzung in Modellkommunen. Der Einsatz von CO<sub>2</sub>-neutralen Baustoffen, das Bauen mit Holz und die Anwendung serieller Bestandsanierung sind hierbei maßgeblich.

#### **10. Ihr Wunsch für die Zukunft?**

Dass wir wieder mehr für die Menschen planen und bauen. Es geht ja nicht nur darum, möglichst schnell möglichst viel Wohnraum zur Verfügung zu stellen. Bei allem Tempo dürfen wir die Qualität des Wohnens und der Quartiere nicht aus dem Blick verlieren. Und das heißt, die Menschen und ihre Bedürfnisse in den Blick zu nehmen. Wo fühlen Menschen sich wohl und wie lässt sich das planerisch umsetzen? Gibt es ausreichend Freiflächen, wie sieht es mit der Grüngestaltung aus, hält man sich gerne im Quartier auf, gibt es Begegnungspunkte für alle Generationen? Dass dies alles von Beginn an mitgedacht, geplant und dann auch zügig umgesetzt wird, das ist mein Wunsch für die Zukunft.





**STIMME AUS DER  
WISSENSCHAFT**

---

# STIMME AUS DER WISSENSCHAFT

## Überhitzt und unterkühlt – Wohnungsmärkte als Ausdruck und Antrieb des raumstrukturellen Wandels

PROF. DR. STEFAN SIEDENTOP, DR. ANGELIKA MÜNTER, FRANK OSTERHAGE  
UND DR. KATI VOLGMANN,  
ILS – INSTITUT FÜR LANDES- UND STADTENTWICKLUNGSFORSCHUNG GGMBH

### Einleitung

Das in den 2000er Jahren in ganz Deutschland einsetzende neue Großstadtwachstum – häufig als Reurbanisierung bezeichnet – stieß in Gesellschaft und Politik zunächst auf breite Zustimmung. Denn in diesem Phänomen wurden Anzeichen für eine Wiederentdeckung der Qualitäten der kompakten, nutzungsgemischten europäischen Stadt gesehen. Aktuell gewinnen jedoch kritische Stimmen die Oberhand, die auf eine drohende Verdrängung einkommensschwächerer Bevölkerungsgruppen, auf den Verlust bioklimatisch wertvoller Grünräume als Folge baulicher Verdichtung und die problematischen Folgen einer zentrenorientierten „Schwarmwanderung“ für ländliche Regionen hinweisen (siehe zusammenfassend Siedentop 2018, S. 381 ff.). Über allem steht die Wohnungsfrage, die sich in den vergangenen Jahren zu einem gesellschaftlichen Leitdiskurs entwickelt hat, der andere Belange der Stadtentwicklung zu überstrahlen droht.

Im wissenschaftlichen wie auch politischen Raum prallen sehr unterschiedliche Vorstellungen aufeinander, wie mit dem Wachstumsdruck auf die Kernstädte umzugehen ist. Auf der einen Seite stehen Stimmen, die auf eine deutliche Ausweitung der Wohnbautätigkeit in Großstädten abzielen, verbunden mit der Mobilisierung von Bauland, der Senkung von Baukosten, der Beschleunigung von Planungs- und

Genehmigungsverfahren und Pflichtquoten für den geförderten Wohnungsbau (siehe zum Beispiel Bündnis für bezahlbares Wohnen 2015, S. 17 ff.). Auf der anderen Seite werden stärker regulative Maßnahmen der Wohnungs- und Bodenpolitik gefordert, mit welchen der weitere Verlust preiswerter Mietwohnungsbestände gebremst oder gar umgekehrt werden soll (siehe zum Beispiel Reiß-Schmidt 2018, S. 119–122).

Diese Debatte ist wichtig, aber sie greift für Nordrhein-Westfalen aus unserer Sicht zu kurz, denn es zeigen sich hier regional sehr differenzierte Ausprägungen der Reurbanisierung. Die Spannweite reicht von überhitzten Wohnungsmärkten in einigen Städten bis hin zu Regionen, in denen sich die Wohnungsmärkte nach einer temporären Phase des Wachstums voraussichtlich bald schon wieder deutlich abkühlen und auf einen langfristigen Trend der Stagnation und Schrumpfung zurückkehren werden. Beides bedarf politischer Gestaltung, aber mit regional angepassten Entwicklungsstrategien, die auf Wachstumsmanagement und Bestandserneuerung setzen.

Mit diesem Beitrag beleuchten wir aktuelle Trends der Wohnungsmarktentwicklung in den 16 Stadtregionen Nordrhein-Westfalens für den Zeitraum von 2012 bis 2017/18 und skizzieren regional differenzierte Strategien zum Umgang mit diesen Entwicklungen.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Die Abgrenzung der Stadtregionen basiert auf einem im ILS entwickelten Modell („Monitoring Stadtregionen“). Für Nordrhein-Westfalen werden die 16 im Landesentwicklungsplan ausgewiesenen Oberzentren als „Kernstädte“ definiert und ihr jeweiliges Umland (ohne Kernstädte) mittels Pkw-Reisezeiten abgegrenzt. Die die Region nach außen abgrenzende maximale Reisezeit ist dabei von der Beschäftigungsgröße der Kernstadt abhängig. Das heißt, dass beschäftigungsstärkere Oberzentren auch größere Umlandbereiche aufweisen. Diese Form der Regionalisierung lässt räumliche Überlappungen der Umlandgebiete explizit zu, was der polyzentrischen, stark vernetzten Struktur des nordrhein-westfälischen Städtensystems Rechnung trägt.

## Bevölkerungsentwicklung: Die treibende Kraft bei der Wohnungsnachfrage

Eine zentrale Ursache der unverändert hohen Nachfrage auf den großstädtischen Wohnungsmärkten in Nordrhein-Westfalen ist die Bevölkerungszunahme: 2018 lebten in Nordrhein-Westfalen rund 388.000 Menschen mehr als noch 2011, was einer Zunahme um 2,2 Prozent entspricht. Fast die Hälfte dieses Zuwachses (43 Prozent) entfiel allein auf die 16 Kernstädte der Stadtregionen. Alle betreffenden Städte haben in diesem Zeitraum Bevölkerungszuwächse verzeichnet, welche bis auf wenige Ausnahmen deutlich höher ausfielen als in ihrem jeweiligen stadtregionalen Umland. Abbildung 1 verdeutlicht aber auch die erhebliche Spannweite der Bevölkerungsentwicklung in den Stadtregionen. Die Städte und Stadtregionen Münster, Köln und Bonn haben in besonders starkem Maße Einwohnerinnen und Einwohner hinzugewonnen. Hagen ist die einzige Stadtregion mit einer in dieser Phase rückläufigen Bevölkerungszahl.

Die Entwicklung der Bevölkerungszahl allein sagt aber noch wenig über die demografisch bedingte Wohnungsnachfrage aus. Denn Haushalte, nicht Individuen, treten als Nachfrager am Wohnungsmarkt auf. Da die durchschnittliche Haushaltsgröße u.a. aufgrund der Alterung der Gesellschaft kontinuierlich abnimmt, hat sich die Zahl der Haushalte in Nordrhein-Westfalen zwischen 2011 und 2018 noch dynamischer (+3,0 Prozent) entwickelt als die Bevölkerungszahl. Insbesondere die Zahl der Einpersonenhaushalte nahm dabei deutlich zu (+7,0 Prozent). Nach Schätzungen von IT.NRW wird die Alterung der Gesellschaft in Nordrhein-Westfalen weiter an Dynamik gewinnen: Die Zahl der über 65-Jährigen wird bis 2040 um etwa ein Drittel ansteigen (IT.NRW 2019). Das wird Auswirkungen auf die Wohnungsnachfrage haben.

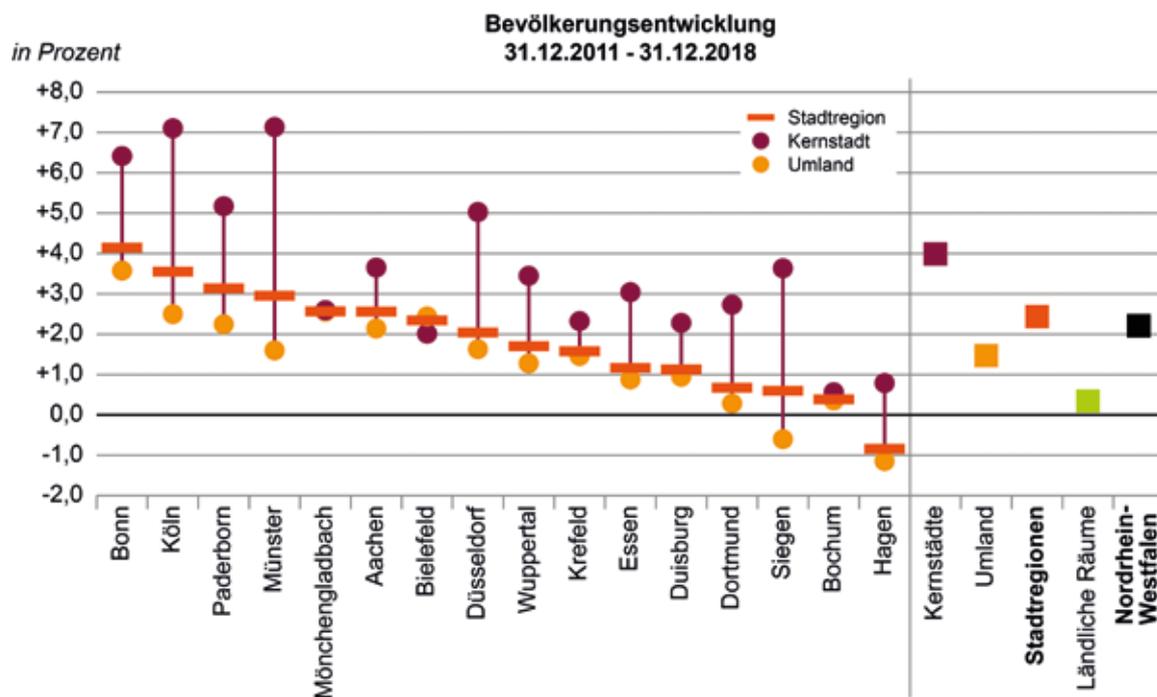


Abbildung 1:  
Bevölkerungsentwicklung 31.12.2011 bis 31.12.2018 nach Kernstadt und Umland  
(eigene Darstellung auf Grundlage von Daten von IT.NRW)

## **Wanderungsgeschehen: Zuwanderung lässt Kernstädte wachsen**

Beim Großstadtwachstum nach der Jahrhundertwende ist es sinnvoll, verschiedene Phasen zu unterscheiden. Zunächst war das Wachstum eher auf wenige Städte und Regionen beschränkt. Die Bevölkerungsgewinne wurden vor allem durch die Binnenwanderungen junger Menschen getragen. Für Nordrhein-Westfalen lässt sich empirisch nachweisen, dass diese Phase der Reurbanisierung etwa im Jahr 2011 ihren Höhepunkt erreicht hat.

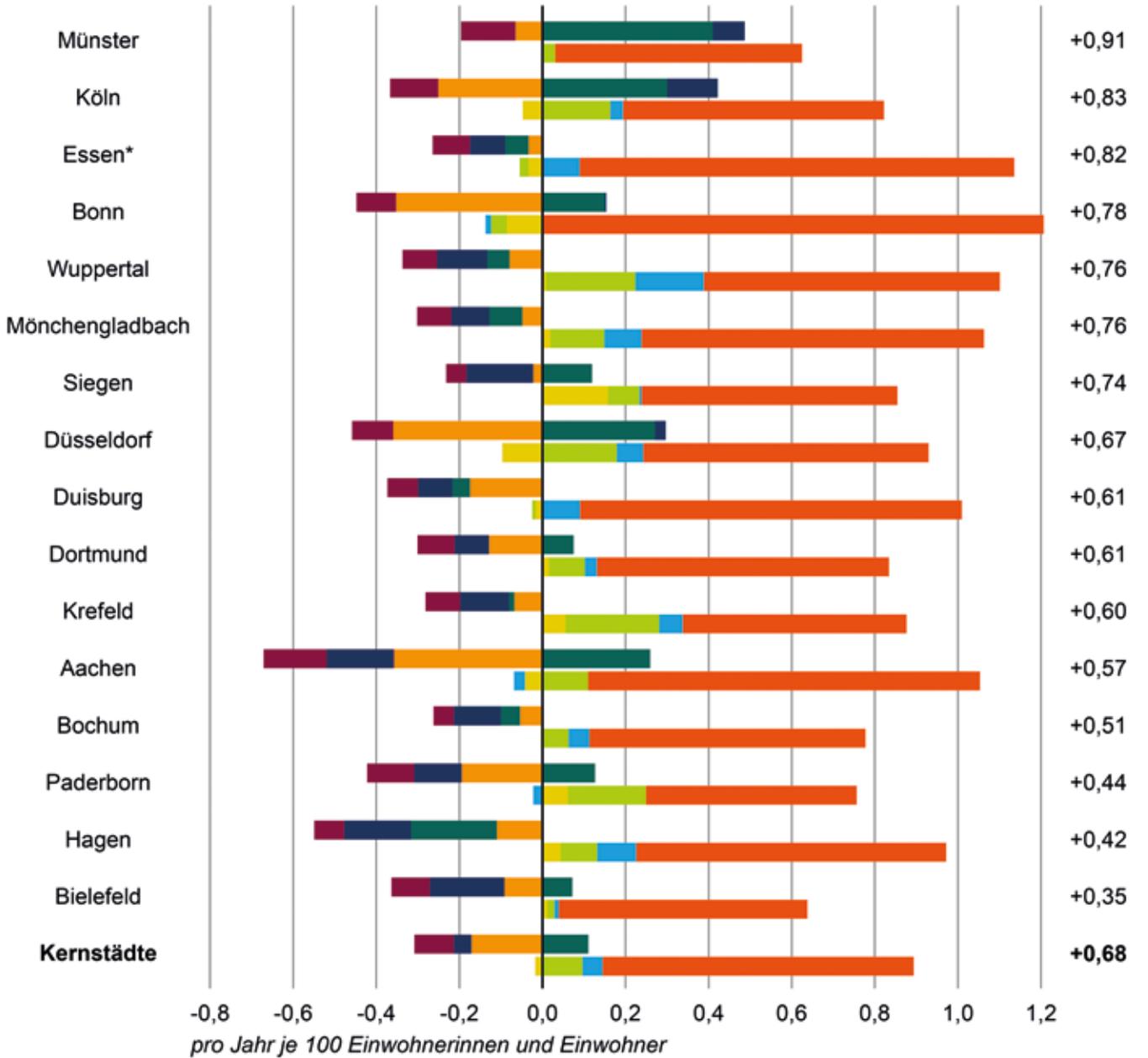
Die aktuellen Entwicklungen im daran anschließenden Zeitraum sind anders einzuordnen, dies veranschaulicht Abbildung 2. Die Bevölkerung in den Kernstädten ist im Zeitraum 2012 bis 2017 pro Jahr um 0,7 Prozent gewachsen, was vorrangig auf ein Plus bei der Zuwanderung von Menschen nach Nordrhein-Westfalen zurückzuführen ist.

Auch Städte wie Essen, Wuppertal oder Mönchengladbach konnten hiervon profitieren; Städte, die zuvor kaum vom Reurbanisierungstrend erfasst worden sind.

Gleichzeitig ist anhand der vorliegenden Zahlen zu erkennen, dass in den letzten Jahren die Wohnsuburbanisierung wieder zu einem prägenden Element der Raumentwicklung geworden ist. Die Kernstädte - mit Ausnahme von Münster und Köln - mussten in zunehmendem Maße einen Wanderungsverlust gegenüber ihren Umlandgemeinden verzeichnen. Insgesamt wird deutlich, dass das durch Wanderungsgewinne bedingte Städtewachstum gegenwärtig eine fast flächendeckende Herausforderung in Nordrhein-Westfalen ist.

---

**Wanderungssalden der Kernstädte:  
Überschuss der Zu- bzw. der Fortgezogenen nach Wanderungsarten  
Mittelwert 2012 - 2017**



**Überschuss der Zu- bzw. Fortgezogenen gegenüber ...**



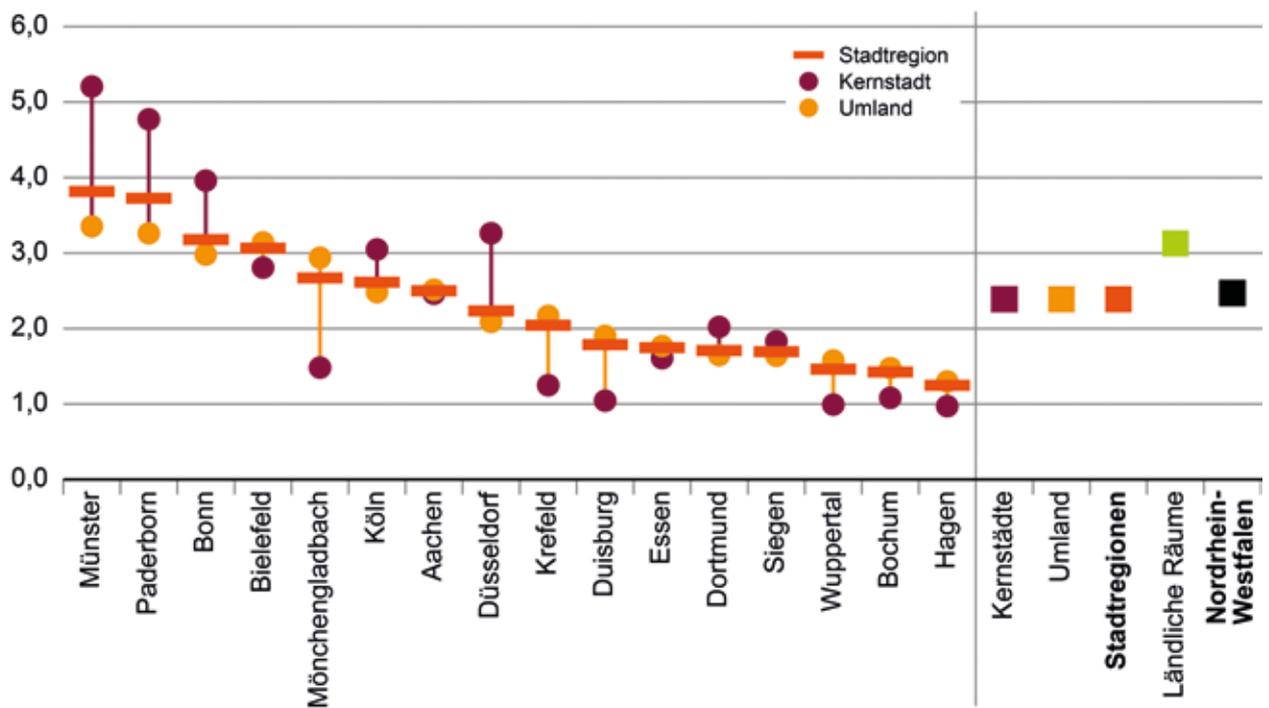
**+0,50**  
Saldo insgesamt

\* Essen: ohne das Jahr 2014 aufgrund von fehlerhaften Daten in der Wanderungsstatistik

Abbildung 2: Wanderungssalden 2012 bis 2017 der 16 Kernstädte (Oberzentren) in Nordrhein-Westfalen (eigene Darstellung auf Grundlage von Daten von IT.NRW)

pro Jahr  
je 1.000 Einwohnerinnen  
und Einwohner

**Baufertigstellungen: Wohnungen (Neubau und Bestand)**  
Mittelwert 2012 - 2018



## Bautätigkeit: Im Umland häufig höher als in den Kernstädten

Die oben aufgezeigten demografischen Entwicklungen stehen in einem Wechselspiel mit der Bautätigkeit. **In den vergangenen Jahren lässt sich in Nordrhein-Westfalen eine ansteigende Wohnungsbautätigkeit feststellen, die von einem Trend hin zum Geschosswohnungsbau begleitet war.** Nicht überraschend werden zugleich regionale Gefälle angetroffen: So lag die Bautätigkeit von Wohnungen im Neubau und Baumaßnahmen an bestehenden Gebäuden in der Stadtregion Münster mit 3,8 Wohneinheiten je 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner im Jahresmittel zwischen 2012 und 2017 vierfach höher als in der Stadtregion Hagen (1,3 Wohneinheiten).

Entgegen der demografisch bedingten Erwartung wurden im Umland zwischen 2012 und 2018 absolut betrachtet 60.000 Wohnungen mehr geschaffen als in den Kernstädten. Rund 33 Prozent des landesweiten Wohnungsbaus entfiel dabei auf die 16 Kernstädte, obwohl diese für 43 Prozent des Bevölkerungswachstums des Landes aufkommen (siehe oben). Besonders stark fällt diese Diskrepanz aber in den ländlichen Räumen auf. Hier fällt die Bautätigkeit gemessen an der tatsächlichen Bevölkerungsentwicklung deutlich höher aus. Die verstärkte räumliche Diskrepanz von Wohnungsnachfrage und Wohnungsbautätigkeit ist ein deutschlandweites Phänomen (Deschermeier et al. 2017, S. 1–3) und kann unter anderem mit hohen Bodenpreisen, Schwierigkeiten der Baulandmobilisierung und komplexen Planungs- und Genehmigungsverfahren erklärt werden – Probleme, mit denen insbesondere die Kernstädte zu kämpfen haben.

Wir sehen mit den Regionen Münster, Paderborn, Köln, Düsseldorf, Bonn sowie – in eingeschränkter Form – Siegen und Dortmund Fälle, in denen die kernstädtische Bautätigkeit über der des Umlandes lag. Hier ist es den betreffenden Kommunen augenscheinlich gelungen, in größerem Maße Bauland in kernstädtischen Gebieten bereitzustellen und/oder investierende Akteurinnen und Akteure zu mobilisieren. Worauf diese enormen Disparitäten bei den Wohnungsbauleistungen zwischen den stärker wachsenden Kernstädten im Einzelnen konkret zurückzuführen sind, bleibt durch zukünftige Forschungen zu klären. Neben regional unterschiedlichen Baulandverfügbarkeiten sollten hierbei auch die Akteurskonstellationen, Strategien und Instrumenteneinsätze der lokalen Wohnungsbaupolitik vor Ort in den Blick genommen werden.

## Das Resultat: Hohe Miet- und Immobilienpreise

Der Bedarf an Wohnraum in Nordrhein-Westfalen hat in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen. Die steigende Wohnungsnachfrage konnte in vielen der stadtreionalen Wohnungsmärkten trotz ansteigender Bautätigkeit noch nicht abschließend bedient werden. Das spiegelt sich in den Entwicklungen der Miet- und Immobilienpreise wider. **In fast allen Stadtregionen Nordrhein-Westfalens haben sich die Angebotsmieten sowie die Angebotskaufpreise für Ein- und Zweifamilienhausangebote zwischen 2012 und 2018 deutlich erhöht.** Beide Indikatoren zeigen ein ähnliches räumliches Muster. Abbildung 4 stellt das Niveau und die Entwicklung der Angebotsmieten dar. Im Landesdurchschnitt sind diese von 5,90 Euro auf 7,10 Euro pro Quadratmeter gestiegen. In den Kernstädten Köln, Düsseldorf und Bonn sowie in den Universitätsstädten Aachen und Münster kam es trotz des schon sehr hohen Mietniveaus zu einem weiteren Anstieg der Mieten. Aber auch in Städten wie Dortmund, Bielefeld und Paderborn zogen die Mieten spürbar an. In Hagen, Mönchengladbach, Siegen und Wuppertal blieben die Mieten hingegen unter dem Landesdurchschnitt.

**In der Mehrzahl der Regionen lässt sich ein Stadt-Umland-Gefälle sowohl beim absoluten Mietniveau als auch bei dessen Veränderung im Zeitverlauf feststellen.** Das Gefälle der Angebotsmieten von der Kernstadt zum Umland ist in den dynamischen Regionen (wie Aachen, Bonn, Düsseldorf, Köln sowie Münster) besonders stark

ausgeprägt. Hier liegen die Angebotsmieten des Umlands nur bei etwa 70 Prozent der Werte der Kernstädte, was Wanderungsentscheidungen von wohnungssuchenden Haushalten zugunsten des Umlands begünstigt. In den weniger wachstumsstarken Stadtregionen Bochum, Hagen oder Duisburg ist das Stadt-Umland-Niveau bei den Angebotsmieten dagegen ausgeglichen.

Nicht unberücksichtigt bleiben darf an dieser Stelle, dass die Entwicklung der Mieten und Kaufpreise auch von Steigerungen der Bodenpreise angetrieben wurde. Insbesondere die Verdichtungsräume waren in den vergangenen Jahren von Bodenpreissteigerungen betroffen. Abbildung 5 verdeutlicht, dass die Bodenpreissteigerungen zum einen die Kernstädte selbst, zum anderen aber auch ihr nahes Umland betrafen. Zwar haben die Bodenkosten nur einen geringeren Anteil an den Gesamtkosten eines Wohngebäudes, hohe Bodenpreise verstärken aber die Kostenprobleme beim Neubau von preiswertem Wohnraum. Dies verstärkt den Druck auf den geförderten und den preisgünstig-freien Mietmarkt in Nordrhein-Westfalen (NRW.BANK 2019, S. 42). Hohe Bodenpreise erschweren überdies den dringend erforderlichen Kapazitätsausbau von kommunalen Bildungs- und Sozialeinrichtungen – insbesondere dann, wenn Kommunen nur über geringere eigene Flächenreserven verfügen.

in Euro  
pro Quadratmeter

### Angebotsmieten 2012 und 2018

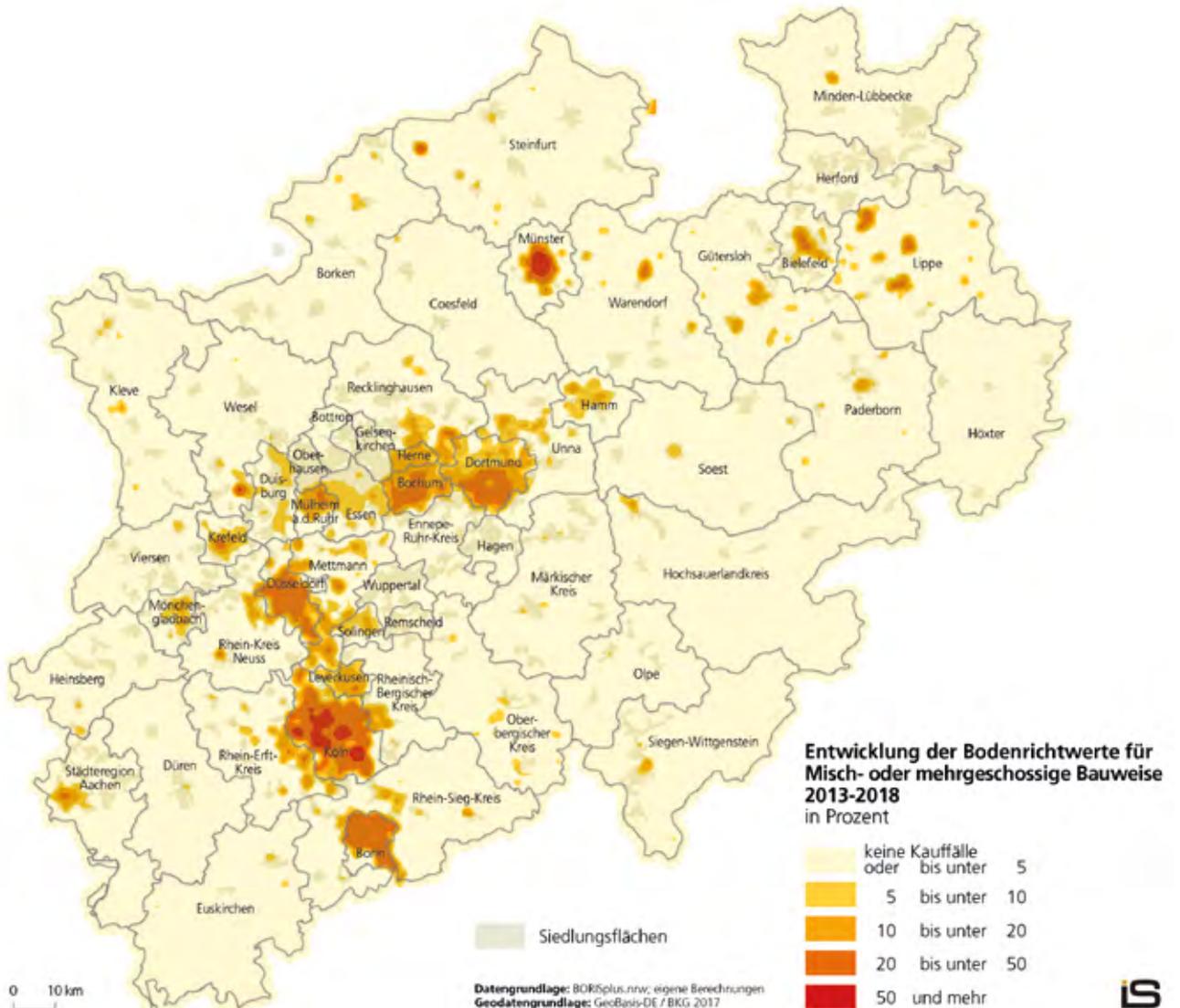
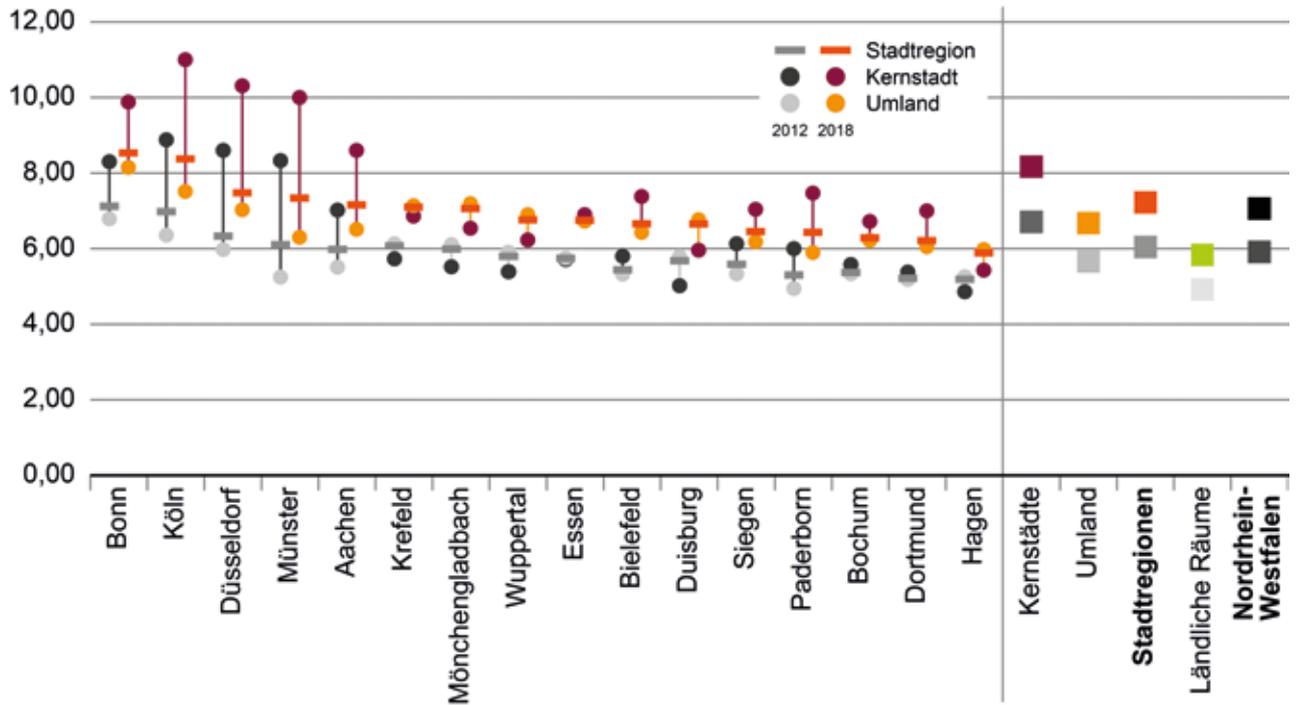


Abbildung 5: Entwicklung der Bodenrichtwerte für Misch- und mehrgeschossige Bauweise 2013–2018 (eigene Auswertung und Darstellung nach Daten von BORISplus.NRW)

## Anpassungsstrategien der Wohnungssuchenden

Wie reagieren die wohnungssuchenden Haushalte auf diese Entwicklungen? Wir sehen neben der anziehenden Suburbanisierung in einigen Stadtregionen (siehe oben), also dem Ausweichen auf das Umland, Anzeichen für eine weitere Trendveränderung: Während über Jahrzehnte die Wohnfläche pro Kopf gestiegen ist, sind derzeit zumindest Sättigungstendenzen, teils auch eine leichte Reduzierung bei den Wohnflächen zu beobachten. Dies betrifft insbesondere die Kernstädte der Rheinschiene und die Hochschulstandorte Aachen und Siegen. Die Ursachen für diesen Rückgang lassen sich weniger in veränderten Wohnpräferenzen, sondern eher in einem Wohnungsmangel und in der zunehmenden Wohnkostenbelastung der Haushalte vermuten. Ob ein Zusammenrücken im Bestand nur ein temporäres Phänomen ist oder einen längerfristigen Trend abbildet, muss an dieser Stelle vorläufig offenbleiben. Auch ist derzeit noch schwer zu beurteilen, welche Bedeutung der aktuell verstärkte Bau von Mikroappartements in den Großstädten zukünftig haben wird.

## Fazit: Eine regional differenzierte Wohnungsbaupolitik für das gesamte Land

In diesem Beitrag haben wir gefragt, welche Auswirkungen demografische Trends auf die Raum- und Stadtentwicklung in den nordrhein-westfälischen Stadtregionen haben und welche Bedeutung dabei den Wohnungs- und Immobilienmärkten als intermediärem Faktor zukommt. Wir stellen fest, dass Nordrhein-Westfalen insbesondere nach 2010 von einem Wachstum der Kernstädte erfasst wurde, welches zunächst zu Lasten der Umlandräume sowie der ländlichen Landesteile erfolgte. Später wurde es infolge temporärer Außenwanderungsgewinne kurzfristig durch ein nahezu flächendeckendes Wachstum abgelöst. Trotz der ebenfalls angestiegenen Wohnbautätigkeit haben Nachfrageüberhänge mittlerweile fast alle Kernstädte in Nordrhein-Westfalen erreicht.

Wie ist das zu bewerten? Schon immer haben Immobilienmärkte moderierende Funktionen zwischen den Präferenzen der Marktteilnehmer und Marktteilnehmerinnen und ihren letztlich getroffenen Miet- oder Kaufentscheidungen ausgeübt.



Einkommensungleichheiten manifestieren sich in den Wohnverhältnissen unterschiedlicher sozialer Gruppen und das hat auch eine räumliche Dimension. Die Suburbanisierung des Wohnens und soziale Segregation innerhalb der Städte sind vor allem marktvermittelte Prozesse. Ein „Abrutschen am Bodenpreisgebirge“ (Aring & Herfert 2001: S. 47) im Sinne eines räumlichen Ausweichens vor zu hohen Kosten für das Wohnen ist daher kein neues Phänomen.

Die anhaltende Nachfrage auf den Wohnungs- und Immobilienmärkten kann zum „limitierenden Faktor“ der Raum- und Stadtentwicklung (Bormann et al. 2016: S. 1–4) werden. Hohe Mieten und Kaufpreise können längerfristig auch wirtschaftliche Entwicklungen bremsen. Die Bedeutung des Themas reicht somit weit über die Versorgung mit Wohnraum hinaus: Es geht um Innovations- und Wachstumsfähigkeit, um Lebensqualität, um lokale Zugehörigkeit und Heimat.

Die Ursachen, Auswirkungen und Dauerhaftigkeit der skizzierten Entwicklungen sind aber in Nordrhein-Westfalen regional sehr unterschiedlich: Eindeutig sind zunächst die Befunde für die wirtschaftlich starken Großstädte der Rheinschiene und die großen Hochschulstandorte. Diese Stadtregionen sind seit langem Hochpreisregionen und die Preissteigerungen in den vergangenen Jahren machen sich hier in einer zunehmenden Wanderungsneigung zugunsten des Umlands und damit einer neuen Phase der Suburbanisierung, aber auch in Sättigungstendenzen beim Wohnflächenkonsum bemerkbar.

In den weniger strukturstarke Stadtregionen ist das derzeitige Wachstum hingegen temporärer Natur und beschränkt sich vorrangig auf die Kernstädte. Sofern es bei den Außenzuwanderungen über einen längeren Zeitraum unterbleibt, werden diese Regionen aufgrund des anhaltenden demografischen Wandels stagnieren oder sogar schrumpfen. Vor ähnlichen Herausforderungen werden viele ländlich geprägte Gebiete in Nordrhein-Westfalen stehen.

Mit Blick auf diese Unterschiede in der Entwicklung der Wohnungsmärkte sehen wir die Notwendigkeit von regional differenzierten Strategien und Konzepten der Wohnungsbaupolitik: In den prosperierenden Stadtregionen mit „überhitzten“ Wohnungsmärkten ist es sicher richtig, auch zukünftig eine sozial und ökologisch verantwortbare Verdichtung der Bestände in den Kernstädten mit hoher Wohnungsnachfrage anzustreben und die Mobilisierung von Bauland zu unterstützen. Parallel dazu ist eine Weiterentwicklung des bodenpolitischen Instrumentariums erforderlich, wie sie in Nordrhein-Westfalen mit der Landesinitiative Bau.Land.Leben bereits umgesetzt worden ist. Die Wohnungsfrage ist in letzter Konsequenz auch eine Bodenfrage. Debatten um die Einführung einer Innenentwicklungsmaßnahme im Baugesetzbuch (siehe zum Beispiel Kötter et al. 2018, S. 86–88) oder die Erleichterung der Einrichtung kommunaler und regionaler revolvingender Bauland- und Infrastrukturfonds sind daher sehr zu begrüßen.



Aus unserer Sicht bleibt in den nächsten Jahren die vorrangige Aufgabe, Antworten auf den demografischen Wachstumsdruck in den Boomregionen Nordrhein-Westfalens zu finden. Wir erwarten in den Kernstädten schon bald einen Peak der Bevölkerungszahlen – nicht aus demografischen Gründen, sondern weil die Mobilisierung von Wohnbaupotenzialen vielerorts an physische wie auch soziale, infrastrukturelle und ökologische Grenzen gerät. Es bedarf in diesen Regionen eines effektiven stadregionalen Wachstumsmanagements. Mit integrierten und kooperativen Strategien der Baulandmobilisierung in Kernstadt und Umland – flankiert mit Maßnahmen des Ausbaus und der Erneuerung der Infrastruktur – können neue Qualitäten für das Wohnen im „Stadtland Nordrhein-Westfalen“ geschaffen werden. Die Landesinitiative „Bau.Land.Bahn“ setzt diesbezüglich ein richtiges Signal gegen eine disperse, gering verdichtete Siedlungsentwicklung fernab von leistungsfähiger Infrastruktur. Städtebau im Umland der Großstädte darf aber keinesfalls einem Narrativ der quantitativen Entlastung folgen, sondern muss genuin eigene, aus dem lokalen Kontext hergeleitete, Qualitäten entwickeln. Ein Kernanliegen sollte in der Überwindung von monostrukturierten Wohnungsmärkten in Suburbia liegen. In Zeiten fortschreitender Alterung und Pluralisierung der Bevölkerung muss die bisherige Dominanz des Einfamilienhauses von einem breiten Mix an unterschiedlichen – individuellen wie gemeinschaftlichen, stärker wie weniger verdichteten – Bau- und Wohnformen abgelöst werden.

Nordrhein-Westfalen ist aber nicht nur von „überhitzten“, sondern teilsräumlich auch von „unterkühlten“ Immobilienmärkten geprägt. Eine nachhaltigkeitsorientierte Stadtentwicklungspolitik muss auch Antworten auf stagnative Entwicklungen geben. In den weniger strukturstarke Kernstädten und ihrem Umland ist die aktuelle Wachstumsphase temporärer Natur und die – im Vergleich zu anderen Großstädten eher verhaltene – derzeitige Marktanspannung auch eine Chance zur Modernisierung alter Bestände.

Im Hinblick auf den Neubau ist diesen Städten zu raten, auf Sicht zu fahren, um keine Überkapazitäten aufzubauen und hierbei mehr noch als die aktuellen kurzfristigen Bedarfe, die zukünftig zu erwartenden Wohnbedürfnisse, insbesondere älterer Menschen, im Blick zu haben.

Eine weitere politische Herausforderung sehen wir bei den Bestandsinvestitionen in Regionen mit aktuellen oder perspektivischen Angebotsüberhängen. Aber auch dort muss eine qualitätsorientierte Modernisierung der Wohnungsbestände erfolgen, wenn anerkannte Klimaschutzziele erreicht und eine hohe Wohn- und Lebensqualität im gesamten Land gesichert werden sollen. Dies muss Anlass sein, über neue Möglichkeiten eines revitalisierenden Städtebaus nachzudenken. Denn die außerhalb der Stadtreionen geringen Miet- und Kaufpreise für Wohnungen lassen sich nur bedingt als komparativer Wettbewerbsvorteil auslegen, sondern können auch Investitionen hemmen. In regionalen (Teil-) Märkten mit geringer demografischer und ökonomischer Dynamik und entsprechend geringen Zahlungsbereitschaften der Nachfragerinnen und Nachfrager kann es zu negativen Entwicklungen der Bausubstanz kommen, die wiederum den Zuzug hemmen könnten.

Als Fazit bleibt festzuhalten, dass es auch in den kommenden Jahren die Aufgabe der Siedlungs-, Bau- und Wohnungspolitik bleibt, eine weitere Neubautätigkeit in den Verdichtungskernen anzuregen und Bestandsinvestitionen in Regionen mit aktuellen oder perspektivischen Angebotsüberhängen zu unterstützen. Die Schaffung von Anreizen für eine Modernisierung der Bestände in schwächeren Märkten und Marktsegmenten ist eine wichtige Voraussetzung für eine nachhaltige Stadt- und Quartiersentwicklung und für ein qualitativvolles Wohnen der Zukunft.

## Quellen

- Aring, J., Herfert, G. (2001): Neue Muster der Wohnsuburbanisierung. In: Brake, K., Dangschat, J., Herfert, G. (Hrsg.): Suburbanisierung in Deutschland – Aktuelle Tendenzen, S. 43–56. Opladen.
- Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen (2015): Kernempfehlungen und Maßnahmen. Berlin.
- Bormann, R., Hatzfeld, U., Kühl, C., Krautzberger, M., zur Nedden, M. (2016): Wohnungsnot beenden – Mit Grundsteuer und Bodenrecht Bauland aktivieren. In: WISO Direkt 2016. Heft 08/2016, S. 1–4.
- Deschermeier, P., Henger, R., Seipelt, B., Voigtländer, M. (2017): Wohnungsmangel in den Städten, Leerstand auf dem Land. IW-Kurzberichte 44. Köln: Institut der deutschen Wirtschaft.
- IT.NRW (Hrsg.) (2019): Vorausberechnung der Bevölkerung in den kreisfreien Städten und Kreisen Nordrhein-Westfalens 2018 bis 2040/2060. Düsseldorf.
- Kötter, T. et al. (2018): Planspiel zur Einführung einer „Innenentwicklungsmaßnahme“ („Innenentwicklungsmaßnahmengebiet“) in das Baugesetzbuch (Abschlussbericht): Bonn: Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
- Reiß-Schmidt, S. (2018): Wachsende Stadt, entfesselter Bodenmarkt – wo bleibt der soziale Frieden? In: vhw FWS 3/Mai – Juni 2018, S. 119–122.
- Siedentop, S. (2018): Reurbanisierung. In: Rink, D., Haase, A. (Hrsg.): Handbuch Stadtkonzepte. Analysen, Diagnosen, Kritiken und Visionen. Stuttgart

**Das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen lässt in einem aktuell beauftragten Gutachten durch GEWOS, Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung GmbH, in Hamburg untersuchen, wie sich der quantitative und qualitative Wohnungsneubaubedarf in Nordrhein-Westfalen bis zum Jahr 2040 ändern wird. Basierend auf der aktuellen Haushaltmodellrechnung von IT.NRW und unter Berücksichtigung der Mikrozensus-Daten 2018 werden zunehmende und rückläufige Zuwanderungen, veränderte Haushaltsgrößen und, in einer Dekonzentrationsvariante, Überschwappeffekte auf Anrainerkommunen in den Fokus genommen. Bei der Ermittlung des qualitativen Wohnungsneubaubedarfs wird nicht nur der Abgang von Wohnraum durch physisch-technischen Verschleiß, sondern auch sich ändernde Wohnspräferenzen in die Untersuchung miteinbezogen. Das Gutachten wird voraussichtlich Ende 2020 vorliegen.**

3.

---



An aerial photograph of a historic town built on a hillside. At the top of the hill is a large stone castle with multiple towers and a central tower. Below the castle, the town is densely packed with buildings, including a prominent church with a tall, dark spire. The entire image is overlaid with a semi-transparent yellow filter. The title text is centered in the lower half of the image.

**HERAUSFORDERUNG  
BAULANDMOBILISIERUNG  
UND DIE BEDEUTUNG DER  
KOOPERATION**

---

# HERAUSFORDERUNG BAULAND- MOBILISIERUNG UND DIE BEDEUTUNG DER KOOPERATION

## 3.1

### Potenziale und Hemmnisse der Bauland- entwicklung und Flächenaktivierung

DR. JAN HOGEN, ANJA UNKRIG, TERESA VAN DER MEULEN

MINISTERIUM FÜR HEIMAT, KOMMUNALES, BAU UND GLEICHSTELLUNG  
DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN

Noch vor wenigen Jahren war auch in Nordrhein-Westfalen die Debatte in der Stadtentwicklungs- und Wohnungsbaupolitik geprägt von der Annahme, die Städte seien im Wesentlichen fertig gebaut. Zukünftig gehe es um die Gestaltung von Konsolidierung beziehungsweise Schrumpfung und damit ausschließlich um die zukunftsfähige Weiterentwicklung und Aufwertung der Quartiere und Bestände. Heute zeigt sich jedoch ein stark differenziertes Bild: Schrumpfung und Wachstum liegen bisweilen sehr eng beieinander. Ausdruck des gesellschaftlichen Wandels ist ein räumliches Nebeneinander von Entwicklungsprozessen, von Re- und Suburbanisierung und von Schrumpfung- und Wachstumsräumen.

**Eine zunehmend heterogene Raumentwicklung erfordert regionale Arbeitsteilungen und maßgeschneiderte Lösungen für die lokalen siedlungs- und verkehrspolitischen Herausforderungen der Zukunft.**

Eine zunehmend heterogene Raumentwicklung erfordert regionale Arbeitsteilungen und maßgeschneiderte Lösungen für die lokalen siedlungs- und verkehrspolitischen Herausforderungen der Zukunft.

Stadt und Umland sind gefordert, die notwendigen Weichenstellungen im regionalen Schulterchluss zu entwickeln und gemeinsam tatsächliche Baulandpotenziale auszuloten und zu nutzen. Dies ist in enger Verbindung mit Infrastrukturentwicklungen und -investitionen zu betrachten.

Baulandentwicklung und das Schaffen neuer Wohnstandorte in integrierten Innenlagen auf der einen Seite, aber auch im Umland zur Entlastung von Kernstädten entlang von Verkehrsinfrastrukturen, insbesondere an Schienenwegen auf der anderen Seite, birgt das notwendige Entwicklungspotenzial, das es zu nutzen gilt. Übergeordnetes Ziel ist es, möglichst eine Gleichwertigkeit zwischen Ballungsräumen und ländlichen Räumen hinsichtlich der Infrastruktur-, Mobilitäts- und Wohnraumversorgung herzustellen und gleichzeitig in allen Räumen lebenswerte Umwelten zu schaffen.

Will man dem Wachstumsdruck in den Ballungsräumen gerecht werden, setzt dies aber auch die zeitnahe Realisierung entsprechender Projekte voraus. Um das nicht vermehrbare Gut Boden konkurrieren jedoch unterschiedlichste Nutzungen. Neben den Siedlungsbereichen und unterschiedlichen Infrastrukturen sind dies unter anderem Land- und Forstwirtschaft, Energieerzeugung und Räume diverser Schutzgüter. Im Hinblick auf Raumordnung und Flächennutzung bedarf es mehr denn je eines angemessenen Interessensausgleichs zwischen den unterschiedlichen Anspruchsgruppen und der Abwägung von deren Belangen.

Um konkret verfügbares Bauland gibt es ebenso rege Konkurrenz: Wohnungsbau, Gemeinbedarf, Dienstleistungssektor, Gewerbe und Industrie. Sie alle brauchen Flächen. Knappheit und Konkurrenz in den Siedlungsbereichen lassen Grundstückspreise steigen, verteuern den Wohnungsbau und beeinflussen die wirtschaftliche Entwicklung – im besten Fall erzwingen sie Innovation. Die zentrale soziale Herausforderung für Kommunen und Bauherinnen und Bauherren stellt deshalb nach wie vor die Verfügbarkeit und Baureifmachung geeigneter Bauflächen dar.

Um die Baulandentwicklung tatsächlich zu gestalten, müssen die Kommunen zunächst in die Lage versetzt werden, eine vernünftige Bodenvorratspolitik zu betreiben. Sie brauchen Handlungsspielraum bei tatsächlich verfügbaren und geeigneten Flächen. Qualifizierte Potenziale im Ergebnis auch als Bauland zu erschließen, verbleibt im Rahmen ihrer Planungshoheit den Kommunen als Aufgabe und Verantwortung. Gleiches gilt ebenso für die Herausforderung, diese Flächen gleichzeitig qualitativ und klimagerecht, bedarfsgerecht und zukunftsfähig sowie lokal angepasst und mit regionalem Bezug angemessen zu bebauen.

Grundsätzliche Voraussetzungen hierfür sind der lokale Wille und die Akzeptanz einer zukunftsweisenden Siedlungsentwicklung und Baukultur im regionalen Kontext.

Diese Rahmenbedingungen zeigen, dass der Fokus der Stadtentwicklungs- und Wohnungsbaupolitik zwingend auf einer flächensparenden, vorwiegend in integrierten Lagen erfolgenden Entwicklung liegen muss. Als Voraussetzung, um die Potenziale verträglicher Innenverdichtung zu nutzen, sind insbesondere die vielfältigen Hemmnisse der Brachflächenaktivierung zu beheben, seien es schwierige Besitz- und Entscheidungsverhältnisse, sanierungsbedingte Aufwände aufgrund von Altlasten oder Nutzungskonflikte im Zuge der Reaktivierung.

Das Leitbild der „Stadt der kurzen Wege“ hat nichts an Aktualität eingebüßt. Dies gilt für urbane Räume und deren Zentren ebenso wie für Stadtrandsiedlungen und ländliche Orte. Ein verträgliches Nebeneinander verschiedener Nutzungen sichert Versorgungseinrichtungen und Infrastruktur, ermöglicht kompakte Siedlungsstrukturen und trägt zur Vermeidung von Verkehr bei. Auf diese Weise werden attraktive Lebensräume für die Menschen entwickelt und gesichert.



# 3.2

## Mobilisierung von Wohnbauland in Nordrhein-Westfalen – Welchen Beitrag leisten Landes- und Regionalplanung?

HEIKE JAEHRLING

MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, INNOVATION, DIGITALISIERUNG UND ENERGIE  
DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN

Mit den Änderungen des Landesentwicklungsplans (LEP) aus 2019 liegt nun in Nordrhein-Westfalen ein LEP vor, der ein stabiles Wirtschaftswachstum ermöglicht und die Schaffung von Wohnraum erleichtert. Er folgt dabei weiterhin der im Raumordnungsgesetz des Bundes verankerten Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung und bringt hierzu die sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Belange in ein ausgewogenes Verhältnis.

Mit Blick auf das Thema Baulandmobilisierung sorgt die Landesplanung dafür, dass Wohnbauland in dem Maße bereitgestellt wird, wie es für die zukünftige Bevölkerungsentwicklung benötigt wird. Die Regelungen des Landesentwicklungsplans zur Auswahl von Standorten für Wohnbauland folgen dabei weiterhin dem Prinzip einer konzentrierten Siedlungsentwicklung. Das bedeutet, dass neues Wohnbauland vorrangig in Stadt- und Ortsteilen mit einem guten Versorgungsangebot und in der Nähe von Schienenhaltepunkten ermöglicht wird. Der Landesentwicklungsplan und die Landesinitiative „Bauland an der Schiene“ gehen hier Hand in Hand. Insbesondere die nun über die Landesentwicklungsplan-Änderung geschaffenen Möglichkeiten, auch kleinere Ortsteile weiter zu entwickeln, können dabei im Umland von Großstädten mit Wohnungsmangel einen Beitrag zur Mobilisierung von Wohnbaulandpotenzialen leisten.

Während der Landesentwicklungsplan die Siedlungsentwicklung über textliche Ziele und Grundsätze steuert, ist es die Regionalplanung, die diese Festlegungen in konkrete Flächen übersetzt und dabei vor allem auch die regionale Abstimmung koordiniert. Diese regionale Abstimmung ist gerade dann besonders wichtig, wenn es in einzelnen Städten nicht mehr gelingt, den erforderlichen Wohnraum tatsächlich auch im eigenen Stadtgebiet bereit zu stellen. Regionalplanung kann dann gemeinsam mit den Kommunen regionalverträgliche Wohnstandorte identifizieren und sichern. Dies trägt dazu bei, Arbeitskräfte in der Region zu halten beziehungsweise neu zu gewinnen und damit die Attraktivität von Metropolregionen im Standortwettbewerb zu erhöhen. Und es trägt dazu bei, dass die auf dieser Ebene erkennbaren Konflikte der in die Regionalpläne aufgenommenen Flächenpotenziale bereits ausgeräumt sind. Solche Regionalpläne stellen damit einen verlässlichen Rahmen und ein Angebot dar, das von den Städten und Gemeinden mit Leben gefüllt werden kann und muss. In den nächsten Jahren wird es sowohl in der Regional- als auch der kommunalen Planung darum gehen, die von der Landesplanung eröffneten Spielräume so zu nutzen, dass über mehr Flexibilität in der Planung die Mobilisierungschancen von Wohnbauland spürbar erhöht und der Druck auf die Wohnungsmärkte reduziert werden kann.

# 3.3

## Regionen offen und klimagerecht entwickeln – Die Initiative „Mehr Wohnbauland am Rhein“

**CHRISTOPH VAN GEMMEREN**

BEZIRKSREGIERUNG DÜSSELDORF

DER AUTOR IST MITTLERWEILE REFERATSLEITER IM MINISTERIUM

FÜR HEIMAT, KOMMUNALES, BAU UND GLEICHSTELLUNG DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN

Die Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen zeigt seit mehr als 50 Jahren die Spielräume für die Siedlungsentwicklung auf; mal enger, mal weiter, je nach Zeitgeist, je nach örtlicher beziehungsweise regionaler Planungskultur. Aktuell reicht in mehreren Regionalplänen das Potenzial der bestehenden Siedlungsbereiche nicht, um den Wohnraumbedarf insbesondere um prosperierende Zentren herum zu decken. Es wird mehr entwicklungsfähiges Bauland benötigt. Die Außenentwicklung ist in vielen Kernstädten jedoch

aufgrund von Restriktionen, wie topographischen Grenzen oder Naturschutz, sehr stark eingeschränkt. Hinzu kommt, dass nicht nur die Kernstädte zurückhaltend in ihrer Außenentwicklung sind, sondern dass auch Gemeinden des ersten Speckgürtels aufgrund vergangener Wohnbaulandentwicklung gegenüber dem Wachstum in Verteidigungshaltung gehen und mit Zurückhaltung reagieren. Und dennoch ziehen viele junge Menschen unvermindert in die sogenannten Schwarmstädte. Und viele bleiben dort.

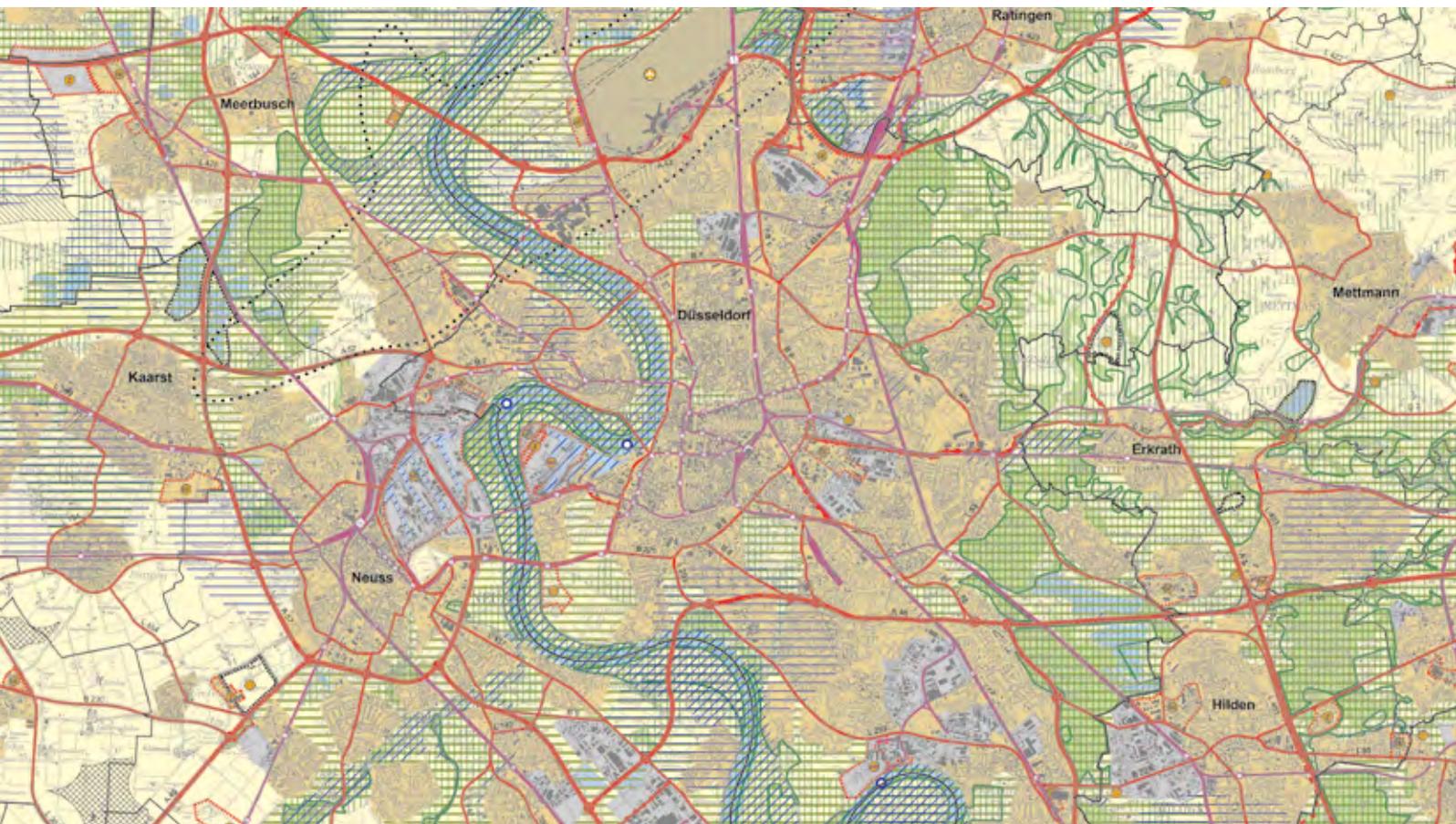


Abbildung 6:  
Regionalplan Düsseldorf (Ausschnitt); © Bezirksregierung Düsseldorf

Die Stadt- und Regionalentwicklung hat zusätzlich zur Nachverdichtung eine Chance zur Gestaltung: die gemeinsame Planung neuer Siedlungsbereiche. Diese Planung sollte sowohl den Wohnbedürfnissen als auch den klimaökologischen Erfordernissen entsprechen. Die Herausforderung dabei ist, neben geeigneten Umstrukturierungspotenzialen auch Bereiche im Freiraum zu finden, deren Entwicklung die Menschen vor Ort mittragen und auf denen ein zukunftsfähiger, klimaökologischer Städtebau für die vielfältigen Wohnbedürfnisse unserer Zeit verwirklicht werden kann.

Die Bezirksregierung Düsseldorf beantwortet gemeinsam mit den Menschen in der Region die Frage, wo solche Flächen liegen können. Im Rahmen der regionalplanerischen Initiative „Mehr Wohnbauland am Rhein“ zeigt sie auf, welche Optionen in der Planungsregion bestehen. Dafür hat sie mit den Kreisen und kreisfreien Städten ein Suchsystem für neue Flächen entwickelt. Die gesamte Planungsregion mit dem Schwerpunkt Rheinschiene wird dabei ins Auge gefasst. Neben vielen Kriterien wie Mobilität, Ökologie und Infrastrukturausstattung spielt insbesondere die hohe städtebauliche Qualität von maßgeschneidertem Wohnraum für zum Beispiel Familien, Singles und Seniorinnen und Senioren eine wichtige Rolle.

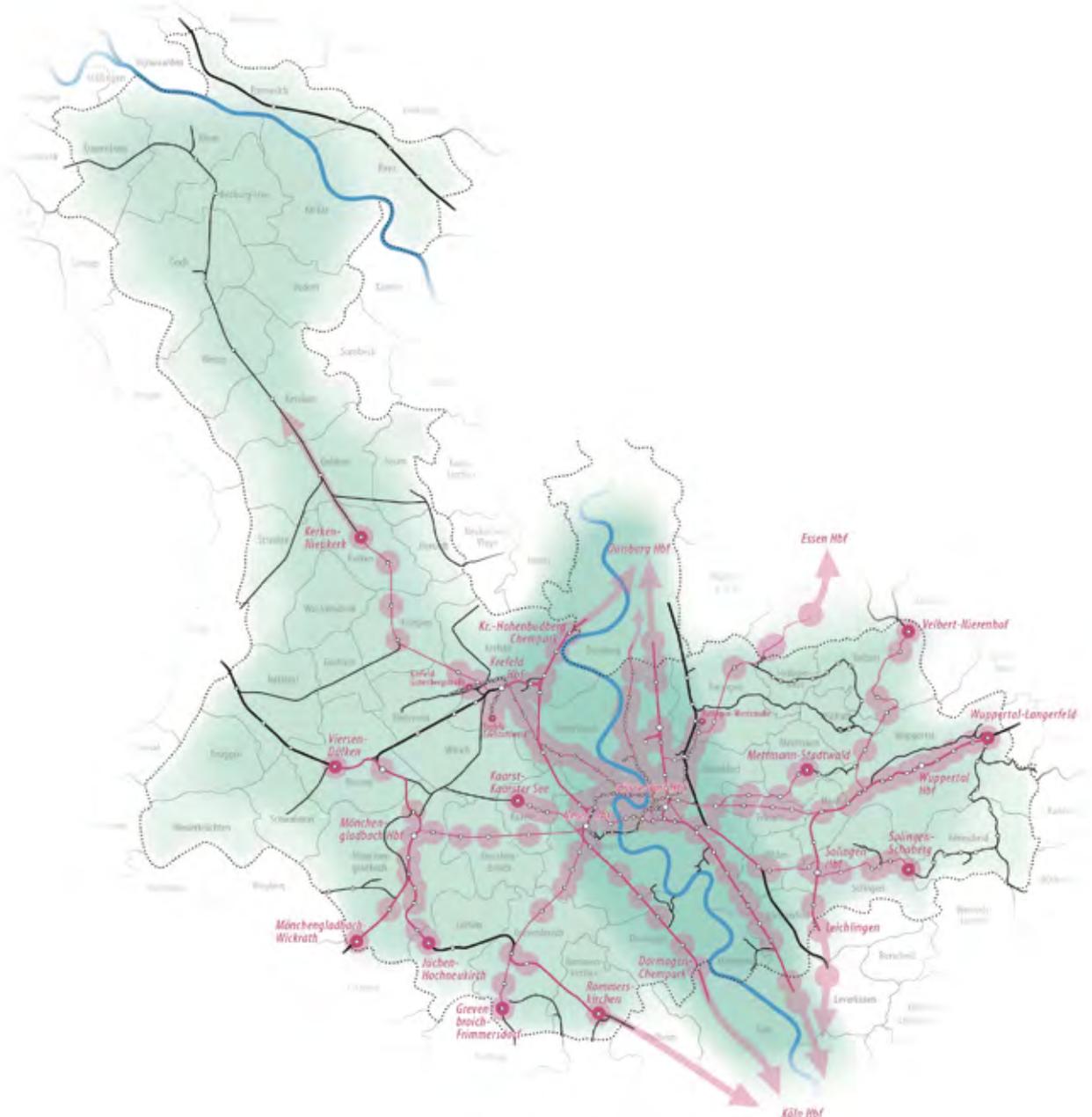
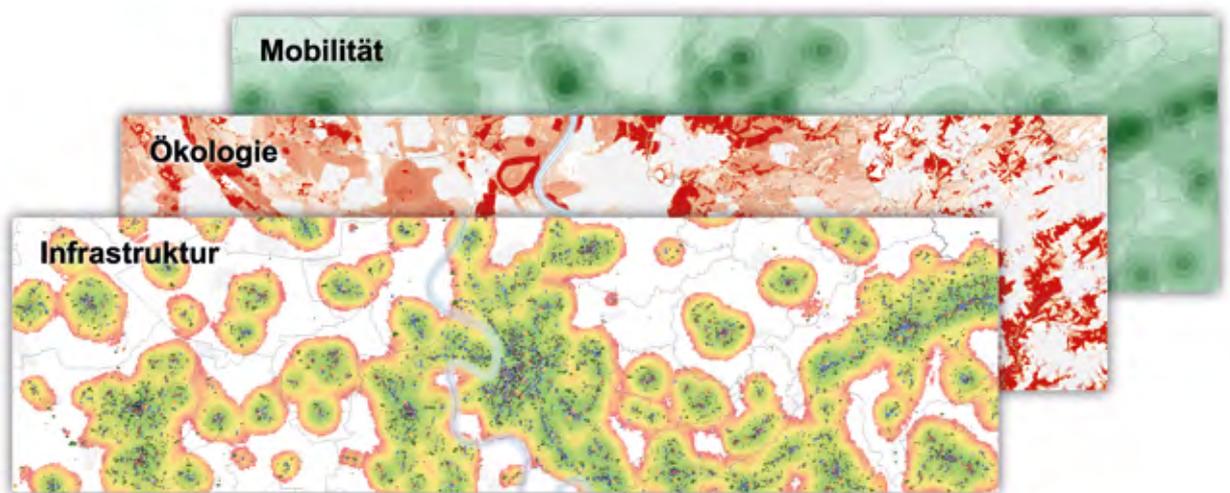


Abbildung 7: Die Planungsregion Düsseldorf; © Bezirksregierung Düsseldorf



Insgesamt wurden 250 Flächenoptionen einem transparenten und anschaulichen Ranking unterzogen. 100 Flächen wurden dann in einem ergebnisoffenen Beteiligungsprozess im Spätsommer 2019 der Region vorgeschlagen.

Der Regionalplanung geht es dabei nicht nur darum, den oben erwähnten Entwicklungsrahmen größer aufzuspannen, sondern in der Region auch für die Notwendigkeit für mehr Wohnbaulandentwicklung zu werben. Vielerorts sind die lokalen Politikerinnen und Politiker verhalten, wenn es darum geht, neues Bauland für neue Bürgerinnen und Bürger und deren Wohnbedürfnisse bereitzustellen. Darum ist es wichtig, diesen Bedarf mit leicht verständlichen Sachinformationen in einem regionalen Maßstab glaubwürdig zu vermitteln.

Ein zweiter wichtiger Aspekt ist die möglichst effiziente Flächeninanspruchnahme. Auch wenn bisher nicht baulich genutzte Flächen schlechterdings versiegelt werden müssen, sollte dies möglichst dicht und gleichzeitig grün passieren.

Als Drittes – nicht weniger wichtig – liegt der Fokus auf den Mobilitätsbedürfnissen der Menschen. Hier hat das Ranking einen Fokus auf die Erreichbarkeiten der neuen Wohnstandorte mit umweltgerechter Mobilität gelegt. Gerade die beiden letztgenannten Aspekte tragen auch zu einem klimagerechten Städtebau bei.

Die Regionalplanung versucht, mit ihrer Arbeit nicht nur einen rechtsicheren Plan und somit einen sicheren Entwicklungsrahmen für die Bauleitplanung zu geben. Vielmehr möchte die Regionalplanung durch ihre regionalen Prozesse auch die Arbeit der örtlichen Planungen für mehr Wohnbauland unterstützen. Dies geschieht auch durch die Anbindung an andere Landesinitiativen wie „Bauland an der Schiene“ oder auch durch die Einbindung in das RegioNetzwerk oder andere regionale Netzwerke.

**Abbildung 8:** Analyseschichten aus dem Flächenranking Mehr Wohnbauland am Rhein; © Bezirksregierung Düsseldorf

# 3.4

## Regionalentwicklung im Übergang städtischer und ländlicher Qualitäten – Wohnen und Leben im „Bergischen RheinLand“

THOMAS KEMME UND ANNE JENTGENS  
REGIONALE 2025 „BERGISCHES RHEINLAND“

Die Stadt- und Regionalentwicklung im Umfeld der Schwarmstädte steht vor der Herausforderung, die aktuelle Entwicklungsdynamik zu lenken und als Chance aktiv zu nutzen. Vor dem Hintergrund der oben beschriebenen Wohnraumnachfrage, der Angebotslücken und Preissteigerungen in den großen Städten ergeben sich inzwischen spürbare Auswirkungen in deren Umland. Dort stellt sich also die Frage: Wie gehen wir damit um? Insbesondere in der ersten Reihe der Anrainerinnen und Anrainer werden Befürchtungen von Überformung, Überforderung oder gar einer Degradierung zum Überschwappraum laut. Es lohnt sich stattdessen jedoch ein optimistischer Blick, denn die Entwicklungsdynamik kann auch zum Vorteil der Region genutzt werden. Es ist wichtig, das Umland nicht nur in einseitiger Relation zur Großstadt zu betrachten, sondern als eigenständig funktionierenden Raum zu profilieren – mit eigenen attraktiven Wohn-, Mobilitäts-, Arbeits-, Erholungs- und Freizeitangeboten sowohl für Verwurzelte als auch für Zuziehende. Wenn dort gleichwertige und trotzdem andere Lebenswelten entstehen als in den Großstädten, gelingt es, die wachsende Region in Balance zu entwickeln. Dabei sind integrierte Planung, interkommunale Abstimmung und regionale Baukultur zentrale Bausteine der räumlichen Entwicklungsstrategie.

Das gilt auch für das „Bergische RheinLand“ als Teil der Region Köln/Bonn. Unter dem Raumumgriff „Bergisches RheinLand“ kooperieren der Rheinisch-Bergische Kreis, der Oberbergische Kreis und der (östliche) Rhein-Sieg-Kreis, um die REGIONALE 2025 auszurichten. Die Raumkulisse umfasst 28 Kommunen mit circa 700.000 Einwohnerinnen und Einwohnern.

Das „Bergische RheinLand“ liegt als Teil der Bergischen Mittelgebirgslandschaft zwischen Wupper und Sieg mit unmittelbarem Anschluss an die metropolitane Rheinschiene und ist selbst aber eher ländlich geprägt. Mit dem Landesstrukturprogramm REGIONALE 2025 hat sich der Raum vorgenommen, das Beste aus beiden Welten (gemeint sind urbane und ländliche Lebensraum-Qualitäten) glaubwürdig zukunftsorientiert zu verknüpfen.

Dies gelingt nur durch einen integrierten Planungsansatz. Auch wenn die Wohnraum-Frage akut erscheint, darf die notwendige damit einhergehende Anpassung der Infrastruktur entsprechend des zu erwartenden Wachstums nicht außer Acht gelassen werden. Wenn Kommunen über den Eigenbedarf hinaus Verantwortung für die Deckung regionaler Wohnraumbedarfe übernehmen, verdienen sie umgekehrt regionale Unterstützung bei der Verbesserung von Wohnumfeldfaktoren durch Region, Land und Bund. Von besonderer Bedeutung sind Fragen der verkehrlichen Anbindung, der wirtschaftlichen Entwicklungsperspektiven (und Flächen) und städtebaulichen Qualitäten in den Zentren. So kann die oben beschriebene Eigenständigkeit und Gleichwertigkeit des Umlands gegenüber der Großstadt auf Augenhöhe gelingen. In einem solchen Szenario profitieren Menschen vor Ort vom Wachstum und stehen ihm eher positiv gegenüber. Die Zuziehenden wiederum entscheiden sich aktiv für das Umland als Wohn- und Lebensort statt nur dorthin auszuweichen.

Eine solche integrierte Regionalentwicklung kann nur in interkommunaler Abstimmung gelingen. Die Region Köln/Bonn hat diesbezüglich eine lange Tradition. Aktuelle informelle Prozesse wie das Agglomerationskonzept und formelle Verfahren wie die Regionalplanaufstellung sind Plattformen für den Diskurs zwischen den Kommunen und anderen raumgestaltenden Akteurinnen und Akteuren. Aber auch in konkreten gemeinsamen Projekten – zum Beispiel bei der Stadtentwicklung oder in der Gewerbeflächenentwicklung – zeigen sich die interkommunalen Beziehungen.

Mit Blick auf das Wohnen bedarf es einer Diversifizierung der Angebote unter Berücksichtigung der regionalen Baukultur. Neue (auch urbane) Wohnangebote, insbesondere im Mietwohnungsbau, benötigt das „Bergische RheinLand“ nicht nur vor dem Hintergrund des Zuzugs-Potenzials, sondern auch mit Blick auf den demografischen und gesellschaftlichen Wandel in der bereits ansässigen Bevölkerung. Solche Projekte dürfen jedoch nicht einfach von der Stadt ins Umland kopiert werden, sondern müssen sich adäquat ausgestalten und einfügen.

Der identitätsstiftende, ländliche Charakter beziehungsweise die Maßstäblichkeit sind aus Sicht der Bürgerschaft erhaltenswert und mit Respekt weiterzuentwickeln und zu modernisieren. Für die verträgliche städtebaulich-architektonische Gestaltung urbaner Wohnformen im eher ländlichen Kontext braucht es daher einen Diskurs und gute Beispiele, die neue positive Bilder vermitteln.

Die REGIONALE 2025 „Bergisches RheinLand“ möchte zu den genannten Themen innovative Beiträge leisten. Im Zuge der REGIONALE 2025 sollen Beispiele für neues Wohnen im jeweiligen lokalen Kontext entstehen, die urbane und ländliche Qualitäten verbinden. Darüber hinaus soll eine große Bandbreite weiterer Projekte – zum Beispiel zu Mobilität, Wirtschaft oder Ressourcen – umgesetzt werden, sodass eine integrierte Stadt- und Regionalentwicklung für die Profilierung des „Bergischen RheinLands“ erfolgt. Grundansatz ist dabei immer die Zusammenarbeit und Abstimmung der 28 Kommunen, der drei Kreise und der angrenzenden Gebietskörperschaften, die durch die REGIONALE 2025 zusätzlich gestärkt wird.



**Abbildung 9:**  
Engelskirchen: Gewerbe – Agger – Wohnen, © Andreas Arnold



## Baulandentwicklung in einer Metropole – Ziele und Herausforderungen am Beispiel der Stadt Düsseldorf

**CORNELIA ZUSCHKE**

BEIGEORDNETE FÜR PLANEN, BAUEN, MOBILITÄT UND GRUNDSTÜCKSWESEN  
LANDESHAUPTSTADT DÜSSELDORF

Die Schaffung von Wohnraum ist in wachsenden Städten und Regionen, Schwarmstädten oder Metropolregionen eine der wichtigsten aktuellen Aufgaben. In Düsseldorf spielt sich diese Dynamik in einer spannungsvollen Konstellation zwischen steigender Einwohnerzahl und sehr begrenzter Flächengröße mit harten Restriktionen aus Morphologie und Funktionsstruktur der Stadt ab. So ist Düsseldorf mit 645.923 Einwohnerinnen und Einwohnern im Jahr 2019 die siebtgrößte Stadt in Deutschland. Gleichzeitig rangiert die Stadt, was ihre Flächenausdehnung betrifft, mit 217,4 Quadratkilometern nur auf Rang 74.

**Düsseldorf ist mit  
645.923 Einwohnerinnen  
und Einwohnern  
die siebtgrößte Stadt  
Deutschlands**

Im Jahr 2019

Mit städtischem Wachstum geht der Ruf nach Erfüllung des legitimen Bedürfnisses aller Menschen zu wohnen und gut zu leben einher. Gleichzeitig gilt es aber auch, den Anforderungen neuer, zum Teil ganz anderer Wohn- und Lebensbedürfnisse gerecht zu werden. Zudem nehmen Flächenkonkurrenzen zu – gerade in den Oberzentren, die gleichzeitig Orte für Wohnen, Bildung, Kultur, Einkauf und vor allem Arbeiten sind.

Wenn wir die Stadt der kurzen Wege mit gesunden und nachhaltigen Lebensbedingungen (wieder) erschaffen wollen, dann muss es uns gelingen, aus dem Thema der Dichte ein Thema der integrierten Stadt und der Qualität zu entwickeln. Aufgabe ist es, einen Ort zu schaffen, der Menschen bindet oder ihnen (auf Zeit) Heimat bedeutet, der Identifikation und sicherer, gesunder Lebensmittelpunkt gleichzeitig ist und der das Bedürfnis nach Freizeit und Kultur, Bildung und Arbeit erfüllt. Hierzu ist es erforderlich, aus dem segregierten städtebaulichen Planen der vergangenen Jahrzehnte einen integrierten Städtebau abzuleiten. Es braucht eine fachlich und räumlich übergreifende Sicht auf die Stadt, die von der strategischen Flächenentwicklung über Konzepte bis zu Quartiersplanungen und Architekturbausteinen reicht, hieraus eine kompakte Substanz entwickelt und auf Wertzuwachs anstelle von Verwertung setzt. Aus einem dichter gewebten, aber umso lebenswerteren Stadtpflicht müssen qualitätsvolle Quartiere wachsen.

In diesem Zusammenspiel der Kräfte ist Prozesskultur mindestens genauso wichtig wie Ergebnisqualität und natürlich die kontinuierliche Erfüllung quantitativer Ziele. Dies bedeutet in Düsseldorf die Schaffung von 3.000 Wohnungen pro Jahr – in bauleitplanerischer Entwicklung, im Genehmigungsprozess und in der Fertigstellung. Ein komplexer Prozess, der viele Fachbereiche gleichzeitig und gleichermaßen die Zusammenarbeit mit verschiedenen Partnern fordert:

Gemeinsam mit der Städtischen Wohnungsgesellschaft Düsseldorf (SWD) werden für Wohnungsbau geeignete, bisher unter- oder nicht genutzte Flächen identifiziert und nach Möglichkeit baulich entwickelt.

## Stadtplanung in Düsseldorf:



Im Austausch mit privaten Eigentümerinnen und Eigentümern werden Transformations- oder Tauschpotenziale eruiert und gemeinsame strategische Flächenentwicklungen angestrebt.

Darüber hinaus hat die Landeshauptstadt Düsseldorf ein Bündnis mit den Genossenschaften geschlossen: Über eine Anhandgabe von Grundstücken und die Vereinbarung von Quantitäts- und Qualitätskriterien werden gemeinsam gut durchmischte urbane Stadtbausteine im preisgedämpften oder geförderten Segment geschaffen.

Ein großer Teil der Baulandentwicklung läuft indes im privaten Sektor ab – wobei die Stadt jedem Investor die Rückgabe von sozialer, technischer oder grüner Infrastruktur an die Stadtgesellschaft abverlangt.

Die Anwendung des Handlungskonzeptes „Zukunft. Wohnen. Düsseldorf“ sichert zudem bei jedem Wohnbauvorhaben mit Bebauungsplan die Schaffung von 40 Prozent der Wohneinheiten im preisgedämpften beziehungsweise öffentlich geförderten Segment.

Um gemeinsam mit diesen Partnerinnen und Partnern nachhaltige und qualitätsvolle Strukturen zu schaffen, startet jede Entwicklung in Düsseldorf mit einer Qualitätssicherung inklusive umfangreicher Partizipation. Um dabei für unterschiedliche Rahmenbedingungen maßgeschneiderte Lösungen einsetzen zu können, hat die Stadt unter anderem mit der Architektenkammer das Thema Wettbewerbe und Workshops soweit aufgearbeitet, dass heute unterschiedliche Werkzeuge bereitstehen. Diese breite Bearbeitung von Projekten im Vorfeld generiert nicht nur Akzeptanz, sondern sichert gleichzeitig im weiteren gesetzlichen Verfahren in der Regel eine schnelle und effiziente Abwicklung.

Die Vielfältigkeit der Herausforderungen und Anforderungen, der involvierten Akteurinnen und Akteure, der Prozesse und Herangehensweisen fördert ganz unterschiedliche bauliche Lösungen zu Tage. Wichtig ist, auch diese baulichen Lösungen als Teil eines fortlaufenden Prozesses anzuerkennen. Denn strategische Flächenentwicklung endet nicht mit dem fertig gebauten Quartier oder Objekt. Vielmehr schließt sie die Nachsorge ein. Über ein integrierendes und nachhaltig sorgendes Quartiersmanagement sind die Phasen der Veränderung aufzufangen und auch über den Horizont der Entstehungsgeschichte hinaus zu betreuen.

Die Gewinnung von Flächen in einer Stadt, die Wohnraum und kurze Wege anbietet, die Identität ermöglicht, Individualität zulässt und Heimat ist, beginnt also bei der strategischen Vorausplanung über Flächenmanagement und übergreifende städtebauliche Konzepte. Sie fordert größte Sorgfalt im Entstehungsprozess eines jeden Projektes und einer jeden Quartiersumgestaltung. Und nicht zuletzt trägt sie das Erfordernis einer vorausschauenden oder mitwachsenden Infrastruktur genauso in sich, wie das Bedürfnis nach hoher Transparenz und Prozessqualität.

Abbildung 10:  
© Stadt Düsseldorf; Fotografen: Ingo Lammert + Dirk Rose

# 3.6

## Freiheit Emscher Der Dschungel lichtet sich

**THOMAS KUFEN**, OBERBÜRGERMEISTER DER STADT ESSEN  
**BERND TISCHLER**, OBERBÜRGERMEISTER DER STADT BOTTRUP  
**UWE PENTH**, RAG MONTAN IMMOBILIEN

Bergbauliche Brachen zu reaktivieren ist seit Jahrzehnten geübte Praxis im Revier. Wie geht man aber damit um, wenn sich herausstellt, dass eine einzelne Fläche schlecht bis gar nicht erschlossen und sie somit überhaupt nicht marktfähig ist? Der Pessimist macht einen Zaun darum und wartet ab, der Optimist sucht nach Partnerinnen und Partnern und neuen Lösungen.

In diesem Sinne haben sich die drei Partner Stadt Bottrop, Stadt Essen und die RAG Montan Immobilien GmbH 2014 darauf verständigt, gemeinsam nach Lösungen für die strukturellen Probleme im Grenzraum zwischen Bottrop und Essen zu suchen. Dort findet sich heute noch ein typischer Ruhrgebietsdschungel, mit Kohlelager, Autobahn, Wohnquartieren, Industrie- und Brachflächen in einem ungeordneten Patchwork-Muster. Mit einer Screening-Phase wurden die Chancen für ein städtebauliches Entwicklungskonzept abgeklopft. Die Ergebnisse dieser ersten Phase schufen die Grundlage, einen Förderantrag nach Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) für eine Machbarkeitsstudie auf den Weg zu bringen.

Aus dem Arbeitstitel „IKEP“ (Interkommunaler Entwicklungsplan) wurde „Freiheit Emscher“. Und aus der Machbarkeitsstudie mit ihren Bausteinen des Leitbildes und Zielkonzeptes sowie des Struktur- und Nutzungskonzeptes wurde der Masterplan zur Neuordnung und Imagebildung für das 1.700 Hektar große Areal.



**Abbildung 11:**  
ARGE Freiheit Emscher Stahm, SHP, LAND Germany;  
Blick von Ost nach West auf den Nukleus; © Ralf Schultheiß

Mit den drei Positionierungen werden die inhaltlichen Schwerpunktsetzungen zusammengefasst:

1.

**Freiheit Emscher macht mobil:**

Neue Verkehrswege sichern kurze Wege von den Gewerbegebieten zu Fernstraßen; eine Umweltrasse bietet eine sichere und direkte Anbindung für umweltfreundliche Verkehrsarten zwischen den Innenstädten von Bottrop und Essen, zwischen Wohn- und Gewerbebereichen und zu den Freizeitbereichen; die Verkehrswende hat einen Showroom.

2.

**Freiheit Emscher arbeitet digital:**

Neue wissens- und technologieorientierte Unternehmen sollen ihren Standort auf den Potenzialflächen und insbesondere im sogenannten Nukleus am Rhein-Herne-Kanal finden; digitale Arbeitswelten sind der Motor für Innovationen und ein neues Verständnis von Arbeit im Lebenszyklus; Arbeit und Freizeit, urbanes Leben und Kommunikation verändern das Image.

3.

**Freiheit Emscher schafft Stadtraum:**

Ein Transformationsprozess beginnt und verändert langfristig Wahrnehmung und Nutzung des Raumes. Qualitätsanforderungen und Nutzungsideen übertragen sich auf Bestandsgebiete und verändern auch hier die Nutzungsintensität. Der Landschaftsraum findet eine neue Gestalt und trägt damit zur Erhöhung der Lebensqualität und zur Attraktivierung auch der bestehenden Wohngebiete bei.



Das Struktur- und Nutzungskonzept ist das Herzstück der Machbarkeitsstudie. Sie wurde von den Räten der Kommunen Anfang 2019 als Grundlage für weitere Stadtentwicklungsprozesse beschlossen. Weiterhin besteht zwischen den Kooperationspartnern Einigkeit darüber, die Zusammenarbeit und somit den angefangenen Neustrukturierungsprozess über die nächsten Jahre fortzusetzen.

Das Projekt Freiheit Emscher umfasst nicht nur die Baulandgewinnung für Gewerbenutzungen und Wohnbebauung, dieses Projekt bietet vor allem die Chance für einen nachhaltigen Stadterneuerungsprozess, der Verwaltungsgrenzen überwindet und zu neuen Denkstrukturen führt. Der Stadtraum ohne Grenzen ist das Ziel: die Planungsverantwortlichen wollen gemeinsam über den Tellerrand schauen und die Neuausrichtung nach gemeinsam verabredeten Zielsetzungen angehen.

**FLÄCHENNUTZUNGEN**

- |   |   |   |                          |
|---|---|---|--------------------------|
|  | Neuordnung bestehender Industriegebiete, z.T. zukünftig erschlossen durch neues Straßennetz |  | Erweiterung Emscherinsel |
|  | Neuordnung bestehender GE-Gebiete, z.T. zukünftig erschlossen durch neues Straßennetz       |  | verbindende Grünflächen  |
|  | bestehende Wohngebiete  |  | lokale Grünflächen       |

Abbildung 12 + 13:  
ARGE Freiheit Emscher Stahm, SHP, LAND Germany;  
Struktur- und Nutzungskonzept; © Ralf Schultheiß









**BAU.LAND.LEBEN**

---

# BAU.LAND.LEBEN

Der Ruf nach mehr bezahlbarem Bauland eint Fachwelt und Wohnraumsuchende. Gerade in Ballungsräumen kann die Nachfrage nicht in der erforderlichen Menge und Geschwindigkeit gedeckt werden. Anhaltend steigende Miet- und Kaufpreise sind zu einer interkommunal-solidarischen Herausforderung geworden. Viele Kommunen sehen die Notwendigkeit, die

Gestaltung ihrer Baugebiete und Stadtteile stärker selbst in die Hand zu nehmen. Mit abnehmender Zentralität, sinkenden Bodenpreisen und gleichzeitig reduzierten personellen Kapazitäten der örtlichen Verwaltung wird die Abhängigkeit von Investorenplanungen aber immer größer, da Ressourcen für Personal und Qualifizierungsverfahren fehlen.

# 1 4.

## Landesinitiative „Bau.Land.Leben“

HENK BROCKMEYER, JENNIFER FRECKMANN

BAHNFLÄCHENENTWICKLUNGSGESELLSCHAFT NORDRHEIN-WESTFALEN

FRANZ MEIERS, NRW.URBAN

Die Verfügbarkeit von Grundstücken ist ein wesentlicher Faktor, um mehr Wohnraum verwirklichen zu können. Deshalb hat das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen im Jahr 2019 die Landesinitiative „Bau.Land.Leben“ mit der Zielrichtung „Wir leben Bauland. Mehr Bauland aktivieren, mehr bezahlbaren Wohnraum schaffen“ gestartet. Die Bündelung und Konzentration der Unterstützungsinstrumente des Landes nach innen und außen soll dazu beitragen, die Lage auf angespannten Wohnungsmärkten schneller zu entschärfen. Kommunen und Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer erhalten unter einem Dach Überblick, Know-how und Förderung, um Bauland zeitnah und nachfragegerecht zu entwickeln.

### Der Instrumentenkoffer beinhaltet fünf Werkzeuge:

„**Bau.Land.Check**“ ist ein Unterstützungsangebot an Städte und Gemeinden, die planerischen und wirtschaftlichen Grundlagen für die Nutzung ausgewählter Standorte schnell zu ermitteln. Kommunen, die über Liegenschaften im besonderen Landesinteresse verfügen, können die Leistungen kostenlos abrufen. Die Kommunen wählen entsprechende Potenzialflächen aus ihrem Stadt- oder Gemeindegebiet aus und werden von

Fachleuten der landeseigenen Entwicklungsgesellschaft NRW.URBAN beraten. Größere Standorte (etwa ehemalige militärische Liegenschaften) werden individuell und projektbezogen entwickelt.

„**Bau.Land.Bahn**“ bündelt Bausteine zur Mobilisierung von Flächen an der Bahn sowie im Eigentum der Bahn: Im Rahmen der Landesinitiative „Bauland an der Schiene“ werden seit knapp einem Jahr Wohnbauland-Potenziale im Umkreis von rund drei Kilometern an Schienenhaltepunkten identifiziert und mit bis zu 50 Prozent geförderten Rahmenplanungen und Strukturkonzepten konkretisiert. Die Kooperation mit der Deutschen Bahn wird darüber hinaus in den Wachstumsregionen Düsseldorf, Köln und Münster noch verstärkt. „Bau.Land.Bahn“-Bausteine setzt die landesbeteiligte BahnflächenEntwicklungsgesellschaft (BEG) für das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen um.

„**Bau.Land.Partner**“ dient dem Ziel, untergenutzte Standorte und brachgefallene Grundstücke zu aktivieren. In den Händen von NRW.URBAN und BEG werden jegliche Hemmnisse und Hürden zur besseren Nutzung solcher wichtigen Flächenpotenziale angegangen. Gemeinsam mit den Kommunen und Grundstückseigentümerinnen und -eigentümern wird der

Interessensklärungsprozess neutral moderiert, wirtschaftlich und planerisch machbare Entwicklungsperspektiven abgeleitet und vereinbart.

Auch die Städtebauförderung und Wohnraumförderung des Landes Nordrhein-Westfalen leisten als Partner für Städte, Gemeinden und Eigentümerinnen und Eigentümer wichtige Beiträge zur Standortaktivierung. „Bau.Land.Partner“ steht den Kommunen und Grundstückseigentümerinnen und -eigentümern in allen Fragen der Baulandaktivierung beratend zur Verfügung.

„**Bau.Land.Kommunal**“ ist das Synonym für die Bereitschaft, Kommunen effizient und kostenneutral bei der Entwicklung neuer Baugebiete zu unterstützen, sei es durch die Städtebauförderung oder im Rahmen der kooperativen Baulandentwicklung, die bereits mit mehreren Kommunen vereinbart wurde. Hier übernimmt das Landesunternehmen NRW.URBAN die Funktion des Entwicklungsträgers und entlastet die finanziellen und personellen Ressourcen vor Ort. Auch Gutachten, die für Bauleitplanungen erforderlich sind, können abgerufen werden. Rahmenverträge erlauben Kommunen zudem die direkte Beauftragung von Leistungen.

Dazu wird ein Rahmenvertrag mit Expertinnen und Experten abgeschlossen, auf den die Kommunen zugreifen können. Damit werden zeitaufwändige Verfahren wesentlich verkürzt.

„**Bau.Land.Forum**“ bringt alle Akteurinnen und Akteure zum praxisnahen Wissenstransfer zusammen. Im Rahmen der jährlichen Bauland-Dia-  
loge findet der aktuelle Austausch zwischen den Vertreterinnen und Vertretern des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung, der NRW.BANK, der BEG, NRW.URBAN und des Verbandes für Flächenrecycling und Altlastensanierung (AAV) mit den Städten und Gemeinden zu den Unterstützungswegen des Landes statt. Die Plattform „Forum Baulandmanagement Nordrhein-Westfalen“ bietet konkrete Werkstattgespräche und Planungshilfen für in der Breite auftauchende Herausforderungen der kommunalen Planungspraxis.

Hinter den Unterstützungsinstrumenten steht keine komplexe Fördersystematik. Sie sind einfach in der Handhabung und unkompliziert in der Abwicklung. Die Kommunen werden entlastet, behalten aber gleichzeitig Entscheidungskompetenz und Gestaltungsmöglichkeiten.



## 4.2

## Wirtschaftliche Machbarkeit und operative Umsetzung der Baulandentwicklung: „Bau.Land.Check“ und „Bau.Land.Kommunal“ neu beleuchtet

LUDGER KLOIDT  
NRW.URBAN

Im Rahmen der Bündelung der Aktivitäten unter dem Dach „Bau.Land.Leben“ wurde der **„Bau.Land.Check“**, zuvor „Standortcheck Wohnen“, neu strukturiert und auf die aktuellen Bedürfnisse der Kommunen zugeschnitten. Das klare Ziel des „Bau.Land.Checks“ ist es, Möglichkeiten wohnungswirtschaftlicher Folgenutzungen aufgegebener oder untergenutzter Flächen im bestehenden Siedlungsbereich aufzuzeigen.

**„Bau.Land.Kommunal“** beinhaltet wiederum die Kooperative Baulandentwicklung und stellt den Kommunen ein klassisches Baulandentwicklungsinstrumentarium auf Zeit zur Verfügung.

Beiden Instrumenten gleich ist, dass der Handelnde der Entwicklung immer die kommunale Ebene bleibt. Nicht das Land entwickelt Wohnraum, sondern die Kommune. Das Land stellt den Kommunen über die landeseigene Entwicklungsgesellschaft NRW.URBAN die wirtschaftliche und personelle Ressource zur Umsetzung zur Verfügung. Die Entscheidung wo was wie mit welcher auch wirtschaftlichen Auswirkung umgesetzt wird, verbleibt bei beiden Instrumenten aber immer und ausschließlich bei der jeweiligen Kommune.

Beim **„Bau.Land.Check“** werden zur Schaffung von neuem und bezahlbarem Wohnraum vor allem untergenutzte innerstädtische Standorte in den Fokus der Betrachtung genommen. Dabei kann es sich um Brachflächen, leerstehende Gebäude, größere Baulücken oder sonstige devastierte Flächen im Innenbereich handeln. Ob, wie und unter welchen Voraussetzungen aber all die im Fokus stehenden untergenutzten Flächen einer neuen Nutzung zugeführt werden können,

kann nur durch eine fachlich fundierte Analyse und darauf entsprechender auch wirtschaftlich hinterlegter Lösungsansätze, belegt werden.

Für diese Analysen und Fragestellungen bietet das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen den Kommunen das Instrument des „Bau.Land.Checks“ an. Über den „Bau.Land.Check“ sollen identifizierte Flächen auf ihr Potenzial für die Nachfolgenutzungen des Wohnungsbaus überprüft werden. Dabei stehen in einem ersten Untersuchungsschritt die Prüfung und Aufklärung der Flächenverfügbarkeit, die Bestandsaufnahme, Art der Bebauung, Erschließung, Freiflächen, technische Infrastruktur, vorhandene Planungen und Gutachten an. Darauf aufbauend können den Kommunen in einem zweiten Schritt ein erstes städtebauliches Grundkonzept, eine Machbarkeitsstudie, eine überschlägige Wirtschaftlichkeitsbetrachtung, die Prüfung von Fördermöglichkeiten und als dritter Schritt eine abschließende Handlungsempfehlung zur Verfügung gestellt werden.

Auch für größere Standorte, wie ehemals militärisch genutzte Liegenschaften oder größere, stadtplanerisch relevante, untergenutzte Sonderliegenschaften, werden im Rahmen des „Bau.Land.Checks“ Stakeholder-Gespräche, Perspektivwerkstätten oder Machbarkeitsstudien durchgeführt.

Der „Bau.Land.Check“ ist für die Kommunen als Angebot des Landes kostenfrei. Umgesetzt wird der „Bau.Land.Check“ auf Antrag der Kommunen über NRW.URBAN. Die Entscheidung, ob Standorte in das Programm aufgenommen werden, obliegt dem Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen.

Dem Ministerium ist dabei wichtig, dass das gesamte Antragsverfahren für beide Landesprogramme für die Kommunen ohne großen Aufwand und Ressourcenbindung erfolgt. Deshalb wurde das Antragsverfahren über NRW.URBAN standardisiert, es wird über NRW.URBAN für die Kommunen betreut, und abgewickelt.

Bei der **Kooperativen Baulandentwicklung** als Bestandteil von „Bau.Land.Kommunal“ steht den interessierten Kommunen zur Umsetzung die landeseigene Gesellschaft NRW.URBAN Kommunale Entwicklung GmbH (NRW.URBAN KE) als Entwicklungsgesellschaft auf Zeit zur Seite. Sie erwirbt die notwendigen Grundstücke gleich ins Eigentum der Kommune, sichert die Finanzierung, plant und baut die Erschließung, betreibt die Vermarktung und stellt das gesamte Projektmanagement sicher.

Zur Umsetzung dieser Aufgaben hat das Land die NRW.URBAN KE über die NRW.BANK mit entsprechenden Finanzierungsmitteln ausgestattet, sodass die NRW.URBAN KE den gesamten Investitionsbedarf der Kooperativen Baulandentwicklung für die Kommunen vorfinanzieren kann.

Der Abschluss eines Treuhandvertrages regelt detailliert die Zusammenarbeit zwischen der Kommune und der NRW.URBAN KE. Die Entscheidung über die Projektlaufzeit, die Höhe der Ankaufspreise für den Grunderwerb, die Art der baulichen Ausnutzung und Verdichtung der Bauflächen, die Erschließung, die Zielgruppenfestlegung bei der Vermarktung, die Höhe der Verkaufspreise liegt bei der Stadt und ihren politischen Gremien.

Mit dieser zentralen wirtschaftlichen Entscheidungs- und Steuerungshoheit innerhalb des Projektes kommt der Kommune die Schlüssel-funktion zu, die sie auch inne hätte, würde sie das Projekt selbst in Eigenregie durchführen. NRW.URBAN KE hat dabei keine wirtschaftlichen Eigeninteressen, die kommunalen Ziele stehen immer im Fokus. Nach Ablauf der vereinbarten Projektlaufzeit erfolgt die Abrechnung des Projektes.

Eventuell eingetretene Verluste müssen durch die Kommune ausgeglichen werden, finanzielle Überschüsse gehen aber immer und ausschließlich an die Kommune.

Voraussetzung für die Aufnahme von kommunalen Projekten in die Kooperative Baulandentwicklung ist die Genehmigung des Projektes durch das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen. Zudem verpflichtet sich die Kommune, auf 30 Prozent der entstehenden Bruttogeschossfläche öffentlich geförderten Wohnungsbau zu realisieren.

Grundlage für die Aufnahme von kommunalen Projekten in das Programm der Kooperativen Baulandentwicklung ist der Beitritt der Kommune in die operativ umsetzende Gesellschaft NRW.URBAN KE. Der Gesellschafterbeitritt der Kommune in die landesbeteiligte NRW.URBAN KE bringt für die Kommune den Vorteil, unmittelbar auf das gesamte operative Know-how der Gesellschaft sowie die Finanzierung der Baulandentwicklung über die NRW.BANK zurückgreifen zu können und diese wie eine eigene Stadtentwicklungsgesellschaft für die Laufzeit ihres Projektes zu nutzen.

Die gesellschaftsrechtliche Verbundenheit zwischen der Kommune und der NRW.URBAN KE stellt den signifikanten Unterschied zu einem einfachen Dienstleistungsverhältnis dar, da das gemeinsame Handeln der Partnerinnen und Partner in den Vordergrund gestellt wird und Erträge aus der Baulandentwicklung der jeweiligen Kommune zu Gute kommen.

Den beiden Programmen „Bau.Land.Kommunal“ und „Bau.Land.Check“ ist gemeinsam, dass sie die Wirtschaftlichkeit einer beabsichtigten Entwicklung zugrunde legen, unabhängig davon, ob es um eine Nachverdichtung, um eine Folgenutzung oder um eine klassische Baulandentwicklung geht. Das Fundament beider Programme ist ein belastbarer und aussagekräftiger Businessplan, auf dessen Grundlage die Kommunen politische Rückendeckung gewinnen und fundierte Entwicklungs- und Standortentscheidungen treffen können. Da die Kommunen also die Entwicklungen selbst in der Hand behalten und nicht Dritten übergeben, eröffnen ihnen die Instrumente neue Handlungsräume, solche Wohnraumentwicklungen anzustoßen, die nicht allein den wirtschaftlichen Optimierungszwängen unterliegen.

## 4.3

## Bau.Land.Bahn – Integrierte Siedlungs- und Mobilitätsentwicklung

### a. Die Landesinitiative „Bauland an der Schiene“

**HENK BROCKMEYER, JENNIFER FRECKMANN**

BAHNFLÄCHENENTWICKLUNGSGESELLSCHAFT NORDRHEIN-WESTFALEN

**TERESA VAN DER MEULEN, DR. JAN HOGEN**

MINISTERIUM FÜR HEIMAT, KOMMUNALES, BAU UND GLEICHSTELLUNG  
DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN

Attraktive und zukunftsgerechte Baulandentwicklung als prägender Faktor für die Lebensqualität vor Ort erfolgt idealerweise im Zuge einer abgestimmten Siedlungs- und Verkehrsplanung im Einzugsbereich der Haltepunkte des schienengebundenen Personennahverkehrs (SPNV). Die Nähe von Baugebieten zu Haltepunkten des SPNV erleichtert Berufspendlerinnen und Berufspendlern beispielsweise die Nutzung der Bahn, ebenso eine attraktive Radverkehrsanbindung zum Haltepunkt. Umgekehrt können sich Siedlungsentwicklung und steigende Fahrgastzahlen positiv auf die Taktung von Zugfahrten auswirken. Es bietet sich die Möglichkeit, Wohnbaulandpotenziale zu aktivieren und gleichzeitig die Attraktivität der Haltepunkte als städtebaulich integrierte und vielfältig nutzbare Verkehrsstationen zu steigern.

Zur Entlastung des Wohnungsmarktes aber auch der Straßen von zusätzlichem Individualverkehr hat das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen 2018 die Initiative „Bauland an der Schiene“ ins Leben gerufen. Eingebettet in den Werkzeugkoffer „Bau.Land.Bahn“ wird Städten und Gemeinden, die im Einzugsbereich eines oder mehrerer SPNV-Haltepunkte liegen, das Angebot gemacht, in ein gemeinsames Baulandgespräch einzutreten.

Im Rahmen des Baulandgesprächs werden zusammen mit den Städten und Gemeinden, ihren Regionalplanungsbehörden, Vertreterinnen und Vertretern der Landesregierung, der Verkehrsverbünde sowie der Deutschen Bahn Wohnbaulandpotenziale in einem Radius von drei Kilometern um SPNV-Haltepunkte identifiziert. Der Vorteil: Planerische Rahmenbedingungen können direkt am Runden Tisch mit Vertreterinnen und Vertretern maßgeblicher Institutionen erörtert werden.

Darauf aufbauend sorgt die hälftige Förderung von integrierten Rahmenplanungen oder Strukturkonzepten der identifizierten Baulandpotenziale für die umsetzungsbezogene Verzahnung von Siedlung und Mobilität. Die andere Hälfte wird von den Städten und Gemeinden selbst übernommen. Auf Basis einer rahmenvertraglichen Vereinbarung steht den Städten und Gemeinden ein Pool etablierter Planungsbüros zur direkten Beauftragung zur Seite. In einer vorgelagerten Planerwerkstatt, die im Juli 2019 unter anderem unter Einbindung aller Planungsbüros des Planerpool stattgefunden hat, wurde der gemeinsame Qualitätsstandard für die künftige Anbindung der potenziellen Baugebiete zum schienengebundenen Personennahverkehr-Haltepunkt intensiv erörtert.

Die integrierte Herangehensweise zielt dabei nicht nur darauf, die Verkehrsströme auf die Schiene zu lenken, sondern gleichermaßen Radverkehrsverbindungen von Beginn an mit zu planen und Elektromobilitätsstrukturen zu berücksichtigen.

Die Win-Win-Situation durch mehr Bauland an der Schiene entfaltet ihr volles Potenzial, wenn auch die Investitionsbedarfe an den Haltepunkten transparent werden und in die Planungen der DB Station & Service AG sowie der Zweckverbände Nahverkehr Eingang finden können. Nicht nur die Taktung, sondern gerade attraktive Gebäude und Umfeldler stellen maßgebliche Voraussetzungen für den tatsächlichen Umstieg vom Auto in die Bahn dar. Der aktuelle Zustand von Gebäuden, Zuwegungen und Plätzen im Bahnhofsquartier steht diesem Faktum jedoch noch oftmals entgegen. Integriert bedeutet an dieser Stelle

Der Ausbau von ebenfalls landesweit geförderter Mobilitätsstationen geht an dieser Stelle nahtlos über in die Chancen und Innovationen, die Smart Cities im multivernetzten Raum bieten. Eine angemessene Dichte, klimaangepasstes Bauen und hochwertige öffentliche Räume in nahverkehrsfreundlichen Lagen skizzieren damit das zukunftsgerechte und integrierte Siedlungsleitbild der Landesregierung.

Alle Städte und Gemeinden im Radius von SPNV-Haltepunkten sind eingeladen, an den Baulandgesprächen teilzunehmen. 92 Städte und Gemeinden aus allen Regionen des Landes haben sich bislang angemeldet. Rund 4.000 Hektar Flächenpotenziale für Wohnungsbau im Umkreis von gut 180 Haltepunkten konnten bereits identifiziert werden, die Bauland für rein rechnerisch mehr als 150.000 Wohnungen abbilden und die in weiteren Untersuchungsschritten vertieft im



insofern auch, dass die enge Zusammenarbeit mit allen Akteurinnen und Akteuren im Rahmen von „Bau.Land.Bahn“ auch auf attraktivere Verkehrsstationen hinwirkt. Eine umfassende Planung, die Sanierung der Empfangsgebäude, die Umgestaltung des öffentlichen Raums und die verbesserte Anbindung der Quartiere an den Bahnhof werden mit Nachdruck weiterverfolgt.

Hinblick auf ihre Verfügbarkeit und Eignung für den Wohnungsbau untersucht werden müssen. Für nahezu 50 Prozent der identifizierten Flächen wurde eine Änderung des Regionalplans angestoßen. Für die andere Hälfte der Flächen sind Anpassungen in Flächennutzungs- und Bebauungsplänen erforderlich.

Abbildung 14:  
Holzwickede, © Stefan Klink / BEG NRW

# b. Der Bahnflächenpool und die Entwicklung ehemaliger Bahnflächen zu Wohnbauland im regionalen Kontext

**HENK BROCKMEYER, JENNIFER FRECKMANN**

BAHNFLÄCHENENTWICKLUNGSGESELLSCHAFT NORDRHEIN-WESTFALEN

**EVAMARIA KÜPPERS-ULLRICH**

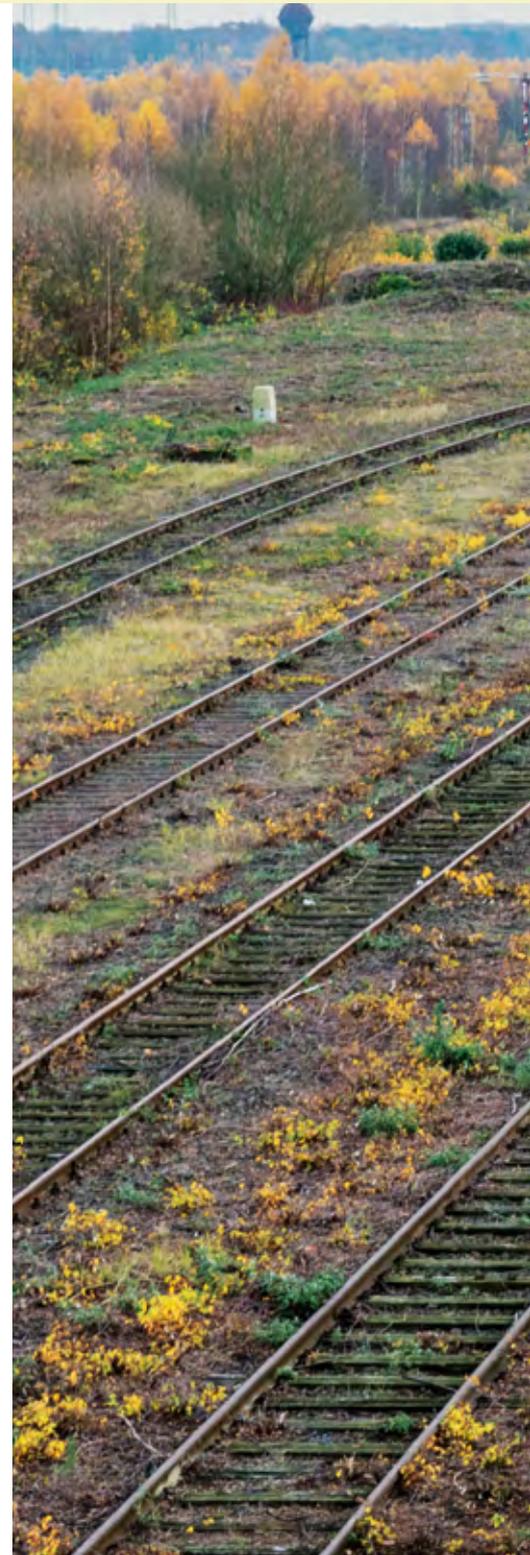
MINISTERIUM FÜR HEIMAT, KOMMUNALES, BAU UND GLEICHSTELLUNG  
DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN

Bei aller regionalen Heterogenität bewegt sich der Baulandbedarf auf einem anhaltend hohen Niveau. Die Verschärfung der Angebotsknappheit in den Großstädten und Einpendlerzentren liegt ebenso auf der Hand wie der Ausstrahleffekt in den gesamten Einzugsbereich. Dabei hat die Straßeninfrastruktur bereits jetzt an Rhein und Ruhr vielfach die Kapazitätsgrenze erreicht. So sind insbesondere brachliegende Flächen der Deutschen Bahn AG, die bahnbetrieblich nicht mehr erforderlich sind, hinsichtlich ihrer Eignung als Wohnbauland in den Fokus gerückt.

Als prominentes Großprojekt entstehen mit „6 Seen Wedau“ derzeit im Duisburger Süden auf dem Gelände eines rund 90 Hektar umfassenden, ehemaligen Rangierbahnhof bis zu 3.000 neue Wohneinheiten – in attraktiver Lage als Tor sowohl zum gesamten Ballungsraum Düsseldorf als auch zum Niederrhein.

Im Rahmen des Projektes „IN und UM Düsseldorf“ hatten Regional- und Stadtplanungsbehörden im Regierungsbezirk Düsseldorf im Vorlauf ein Modell entwickelt, um geeignetes Wohnbauland für Menschen mit dem Arbeitsschwerpunkt in Düsseldorf in den umliegenden Städten zu finden. Ein Punktesystem betrachtet mögliche Flächen unter den Kriterien Mobilität, Ökologie, Infrastruktur und städtebauliche Folgen. Die Entwicklungsfläche Duisburg-Wedau wurde auf diesem Wege als besonders geeignet identifiziert. Der hohen Verflechtung zwischen beiden Planungsregionen entsprechend vereinbarten die beiden Regionalplanungsbehörden (Düsseldorf und Regionalverband Ruhr) mit den Städten und der Landesplanung, die Übertragung eines Teiles des Düsseldorfer Bedarfes in beide Regionalplanentwürfe aufzunehmen.

**Abbildung 15:**  
Projektfläche Duisburg-Wedau, © Stefan Klink/BEG NRW







Auch für kleinere Städte und Gemeinden anderer Regionen des Landes bringt die wohnbauliche Nutzung ehemaliger Bahnflächen die Chance mit sich, periphere Standorte aufgrund ihrer Lage an der Schiene und dem damit verbundenen Mobilitätsvorteil dauerhaft zu stärken. „Bau.Land.Bahn“ steht hier als ein bei der BEG NRW verankertes Unterstützungsangebot bereit, um die Verfügbarkeit solcher Flächen für eine städtebauliche Entwicklung zu prüfen sowie alle bahnbezogenen, rechtlichen und technischen Erfordernisse zu koordinieren und transparent aufzuklären.

Die Möglichkeit der BEG, gutachterliche Aufklärungen der Standorteigenschaften und Planungen aus Landesmitteln zu finanzieren, kann als Schlüssel zur Aktivierung vieler Bahnflächen bezeichnet werden. Dieses Vorgehen war beispielsweise in Wedau aufgrund der besonderen Herausforderungen des Standortes bezüglich Lärm-, Arten- und Bodenschutz unerlässlich. Auch die erforderliche Verlagerung von 246 Kleingärten sowie der noch vorhandenen bahnbetrieblichen Anlagen prägten die inhaltliche Entwicklungsarbeit. Die 50,1 Prozent landesbeteiligte BEG ist inzwischen ermächtigt, für alle Städte und Gemeinden des Landes in Kooperation mit DB AG (DB Immobilien) tätig zu werden.

**Abbildung 16:**  
Remscheid-Lennep, © Stefan Klink / BEG NRW

**Abbildung 17:**  
Gevelsberg-Ennepe-Bogen, © Daniel Sadrowski

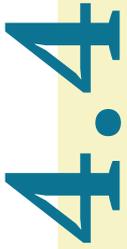
Im Rahmen der „Bau.Land.Bahn“-Gespräche zur Forcierung von Siedlungsentwicklung an Haltepunkten der Schiene ergeben sich darüber hinaus regelmäßig neue Nutzungsperspektiven für Flächen im Eigentum der Bahn. Dies betrifft insbesondere

- neue Flächen als allgemeine Siedlungsbereiche, mit denen die Regionalplanung bereits vorhandene Bebauung ergänzt (zum Beispiel Velbert-Rosenhügel, Kreuztal-Ferndorf, Frechen-Königsdorf) und
- große ebenerdige Park & Ride-Flächen der DB Station & Service AG, die durch Rückbau und Ersatz durch mehrgeschossige Parkeinrichtungen zum Teil Bauland werden können (zum Beispiel Kerpen-Horrem, Erfstadt-Liblar, Jüchen-Hochkirchen).

Etwaige Lockerungen im Umgang mit Lärmschutzvorschriften könnten angesichts sehr moderner und wirksamer Schallschutzvorschriften weiteren Wohnraum in attraktiven, integrierten Lagen ermöglichen.

Die Einbettung von Flächenentwicklungen der Bahn oder auch an der Bahn in regionale Abstimmungsprozesse kann sich als Blaupause für den Regelfall weiterentwickeln – sei es auf Basis der Herangehensweise an Duisburg-Wedau oder der Erfahrungen aus der Landesinitiative „Bauland an der Schiene“. Nicht zuletzt wenn es um Streckenreaktivierungen geht, sind konzertierte interkommunale Anstrengungen unerlässlich. „Bau.Land.Bahn“ steht zur Verfügung, um entsprechende Prozesse zu moderieren.





## Bau.Land.Partner – Perspektiven entwickeln und untergenutzte Standorte im Konsens aktivieren

FRANZ MEIERS, NRW.URBAN

HENK BROCKMEYER

BAHNFLÄCHENENTWICKLUNGSGESELLSCHAFT NORDRHEIN-WESTFALEN





Die Aktivierung brachliegender Flächen stellt Kommunen vor große Herausforderungen: Personelle sowie auch finanzielle Ressourcen sind zu knapp, um eine fundierte Standortaufklärung zu leisten. Um Städten und Gemeinden bei der Reaktivierung dieser Flächenpotenziale Unterstützung zu leisten, rief das Land Nordrhein-Westfalen 2014 den „Flächenpool Nordrhein-Westfalen“ ins Leben. Das Instrument unterstützt seitdem Kommunen bei der Mobilisierung von Brachflächen in integrierter Lage. Im Vordergrund der Standortaufklärung steht eine neutrale Prozessmoderation unter Einbindung von Kommunen und Eigentümerinnen und Eigentümern. Im Sommer 2019 hat das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen den „Flächenpool Nordrhein-Westfalen“ unter dem Markennamen „Bau.Land.Partner“ gemeinsam mit weiteren Instrumenten zur Baulandmobilisierung unter das Dach der Landesinitiative „Bau.Land.Leben“ gestellt.

Bis Juni 2020 haben 87 Kommunen die Aufklärungsleistung durch „Bau.Land.Partner“ in Anspruch genommen. Die teilnehmenden Kommunen wählen selbst aus, für welche Standorte sie eine Potenzialklärung durch „Bau.Land.Partner“ wünschen. Es folgt eine Qualifizierung durch „Bau.Land.Partner“, bei der Flächen, die potenziell für den Wohnungsbau geeignet sind, besondere Berücksichtigung finden. Im engen Austausch mit dem Fachbeirat, den teilnehmenden Kommunen und privaten Eigentümerinnen und Eigentümern wird das Instrument kontinuierlich weiterentwickelt und verbessert. So wurde 2017 beispielsweise die Einzelstandortbewerbung eingeführt, die es ermöglicht, dringliche Standorte besonders zeitnah zu bearbeiten und so den Zeitraum zwischen Erstkontakt und Bearbeitungsstart zu verkürzen. Im Rahmen einer Zwischen-evaluation des Programmes bestätigten rund 80 Prozent der befragten Eigentümerinnen und Eigentümer sowie Kommunen, dass vor allem die Rolle von „Bau.Land.Partner“ als neutraler Vermittler von den Beteiligten geschätzt wird.

Abbildung 18:  
Wenden, © Christian Nielsing

**Prädikat: Empfehlenswert**

Die Fachleute von „Bau.Land.Partner“ bringen im Rahmen des dialogorientierten Verfahrens alle Beteiligten an einen Tisch, um Restriktionen aufzuklären und im Konsens Nutzungsziele sowie Umsetzungsstrategien abzustimmen. Die Mehrheit der befragten Kommunen und Eigentümerinnen und Eigentümer würden das Programm an andere Interessierte weiterempfehlen. Von den Eigentümerinnen und Eigentümern würden zudem über 80 Prozent der Befragten wieder am Verfahren teilnehmen.

**Belastbare Ergebnisse – Neue Standortperspektiven**

Für die Hälfte der zwischen 2014 und 2018 aufgenommenen Flächen konnten bislang Perspektiven für eine Folgenutzung erarbeitet werden. Nur rund 15 Prozent der Standorte wurden nach Durchlauf des Verfahrens als „nicht aktivierbar“ eingestuft. Aber auch das belastbare Wissen, dass ein Standort mittel- bis langfristig nicht für den Markt verfügbar ist, stellt für die Kommunen im Hinblick auf den Einsatz von Ressourcen einen Mehrwert dar.

**Typische Standortbeispiele, Hemmnisse und Lösungsansätze**

Brachflächen im Innenbereich stören das Stadtbild und blockieren Entwicklungsmöglichkeiten. Doch die Gründe dafür, dass sie hinter ihrem Potenzial zurückbleiben und die Ansätze, die sich für ihre Reaktivierung eröffnen, sind genauso vielfältig wie die Standorte selbst.

**Ehemalige Gewerbe- oder Industriearale mit unklaren Perspektiven, zum Beispiel:**

- erforderliche Bodenuntersuchungen oder hohe Rückbaukosten
- drohender oder bereits bestehender Leerstand

**Innerstädtische Gemengelage mit Aufwertungs- und Nachverdichtungspotenzial, zum Beispiel:**

- unklare Eigentumsverhältnisse oder nicht erreichbare Eigentümerinnen und Eigentümer
- Eigentümerinteressen, die nicht mit der kommunalen Gesamtplanung harmonisieren

**Brachliegende Freiflächen im Siedlungszusammenhang, zum Beispiel:**

- strittige Eigentümer- beziehungsweise Erbgemeinschaften
- beeinträchtigende Rahmenbedingungen der Flächennutzung (etwa Hochspannungsleitungen, ehemalige Schachanlage, Vornutzung)

**Das Land hilft im Rahmen von „Bau.Land.Partner“ mit der ...**

- Moderation zwischen Eigentümerinnen und Eigentümern und Kommunen
- Herbeiführung der Mitwirkungsbereitschaft
- Klärung von Nutzungsperspektiven und Potenzialanalyse
- Skizzierung eines verträglichen Gesamtkonzepts
- Erstellung von Grobkosten- und Erlösbetrachtungen

„Bau.Land.Partner“ wird von den Landesgesellschaften NRW.URBAN und BEG NRW durchgeführt. Sie unterstützen sowohl die Kommunen als auch private Eigentümerinnen und Eigentümer mit umfassenden Beratungs- und Planungsleistungen.

## Schritt für Schritt zum Erfolg

1.



Als Vermittler zwischen Kommune und Eigentümer erreichen wir die **partnerschaftliche Zusammenarbeit aller Beteiligten** – neutral und ergebnisoffen.



903 ha

173 Standorte

Die Mitwirkung aller zentral Beteiligten wurde erreicht.



2.



Als Moderatoren **klären wir Standortperspektiven** und entwickeln von allen Beteiligten akzeptierte Nutzungsszenarien – fachkundig und effizient.



587 ha

123 Standorte

Kommune und Eigentümer haben sich auf gemeinsame Nutzungsziele geeinigt.



3.



Als Aufklärer arbeiten wir für Sie und mit Ihnen an der **Machbarkeit und Wirtschaftlichkeit des weiteren Vorgehens** – realistisch und umsetzungsorientiert.



436 ha

98 Standorte

Die Wirtschaftlichkeit des Nutzungsszenarios wurde geprüft.



4.



Als Unterstützer im gesamten Prozess der Standortaktivierung **sichern wir die Umsetzung des vereinbarten Weges** – verbindlich und zügig.



232 ha

70 Standorte

Nachfolgende Schritte bis zur Realisierung wurden gemeinsam festgelegt.



5





**LEBENSWERTE  
QUARTIERE – WOHNEN  
ALS HANDLUNGSFELD  
DER STADTENTWICKLUNG**

---

# LEBENSWERTE QUARTIERE – WOHNEN ALS HANDLUNGSFELD DER STADTENTWICKLUNG

Um mehr und zugleich qualitativ hochwertigen Wohnraum zu schaffen betrachtet Stadtentwicklung die Flächen mit einem Quartiersansatz. Das Quartier ist als eine gestalterische und strukturelle Einheit zu sehen, die für die Planung als Bezugsebene dient. Deutlich wird dabei, dass es neben der klassischen Wohnraumförderung in Alt- und Neubauten auch einer Förderung von Außenanlagen oder gemeinnützigen Einrichtungen bedarf. Die Allianz für mehr Wohnungsbau greift diesen Ansatz mit ihrer Modernisierungsoffensive auf und richtet Empfehlungen vor allem an Vermieterinnen und Vermieter.

Das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen unterstützt die Kommunen bei der Entwicklung lebenswerter Quartiere. Für die Zentren der Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen gibt es im Rahmen der Städtebauförderung Mittel für Projekte vor Ort. Die Stärkung der Innenentwicklung in kleineren Städten und Gemeinden im ländlichen Raum hat besondere Herausforderungen. Die Dorferneuerung bietet hierzu bei der Städtebauförderung weitere Förderangebote. Doch lebenswerte Quartiere sind nicht nur in den Zentren der Städte zu finden. Auch in Großwohnsiedlungen kann ein Wohnumfeld geschaffen werden, das Menschen anzieht. Hier bietet das Land zahlreiche Unterstützungsangebote im Rahmen der Städtebau- und der Wohnraumförderung.



# 5.1

## Standortaufbereitung in der Städtebauförderung

CHRISTIAN MEYER

MINISTERIUM FÜR HEIMAT, KOMMUNALES, BAU UND GLEICHSTELLUNG  
DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN

Schon seit den 1970er Jahren unterstützt die Städtebauförderung die Umsetzung von städtebaulichen Gesamtmaßnahmen zur Erneuerung von räumlich abgegrenzten Gebieten. Die Herrichtung von Brachflächen, die durch die Aufgabe von Industrie-, Bahn- oder Militäranutzungen entstanden sind, bildet im Rahmen integrierter städtebaulicher Handlungsansätze einen Schwerpunkt des Städtebauförderprogramms.

In den betroffenen Städten und Gemeinden geht es häufig um die Bewältigung von Strukturbrüchen, die durch die Schließung oder Verlagerung von großen Unternehmen, Kasernen oder Bahnanlagen entstanden sind. Projekte wie die Neue Bahnstadt Opladen in Leverkusen, die Kaserne in Hemer oder das Steinmüllergelände in Gummersbach sind hervorragende Beispiele dafür, dass die anfängliche Niedergeschlagenheit über den Verlust von Arbeitsplätzen und Identität überwunden werden kann und zuvor nicht vorstellbare neue, hochwertige Stadträume geschaffen werden konnten. Durch diese Quartiere entstehen positive Entwicklungsimpulse, die in Gesamtstadt und Region ausstrahlen.

Grundlegende Ziele des nordrhein-westfälischen Stadtumbaus bei der Revitalisierung von Brachflächen sind insbesondere die Förderung der Innenentwicklung durch die Wiedernutzung von un- oder untergenutzten Flächen, Stadtreparatur durch die Beseitigung von städtebaulichen Barrieren sowie – vor dem Hintergrund des aktuellen Wohnraummangels – die Bereitstellung von Wohnbauflächen.

Die Städtebauförderung unterstützt integrierte städtebauliche Handlungsansätze, mit denen Brachflächen im Kontext der sie umgebenden Quartiere mit besonderen städtebaulichen Qualitäten entwickelt werden. Das heißt, eine mit Städtebaufördermitteln geförderte Brachflächenentwicklung stellt hohe Anforderungen an Prozess- und Verfahrensqualität. Vor allem wird großer Wert auf Bürgerbeteiligung und qualitätssteigernde Verfahren wie Mehrfachbeauftragungen oder Wettbewerbe gelegt. Im Ergebnis entstehen zukunftsfähige und möglichst nutzungsgemischte Quartiere, die eine hohe städtebauliche und architektonische Qualität für die dort wohnenden oder arbeitenden Menschen bieten.

Bei der Brachflächenentwicklung im Stadtumbau geht es um die Mobilisierung von Flächen, die aufgrund von Defiziten nicht am Grundstücksverkehr teilnehmen. Die Revitalisierung von großen Brachflächen ist für die Städte und Gemeinden oftmals mit großen Herausforderungen verbunden. Die Städtebauförderung unterstützt die Kommunen mit Fördermitteln für die Planung und Durchführung dieser komplexen Maßnahmen. Der Stadtumbau beseitigt Entwicklungshemmnisse, wodurch große Flächenpotenziale für die Stadtentwicklung mobilisiert werden. Die dort realisierten privaten Investitionen machen häufig ein Vielfaches der öffentlichen Förderinvestitionen aus, was den Erfolg der Flächenrevitalisierung durch Stadtumbau in Nordrhein-Westfalen zeigt.



Abbildung 20:  
Hemer, Blücher Kaserne, Konversionsfläche; © SPH / Tölle Studios



Gefördert werden grundsätzlich nur dauerhaft unrentierliche Kosten einer Maßnahme. Flächenentwicklungen, die nach Abzug der Kosten mit Erlösen abgeschlossen werden, können und müssen nicht bezuschusst werden. Dies korrespondiert mit dem Qualitätsanspruch der Förderung von Brachflächenentwicklung im Stadtbau. Denn die Entwicklung von großzügigen öffentlichen Räumen mit hoher städtebaulicher Qualität geht zu Lasten von Erlösen, weil zum Beispiel weniger Flächen verkauft werden können und höhere Erschließungskosten anfallen.

Die Städtebauförderung fördert die zuwendungsfähigen Kosten der Gesamtmaßnahme abzüglich der Einnahmen beispielsweise aus Grundstückserlösen. Die dauerhaft unrentierlichen Kosten werden als Anteilsfinanzierung zum kommunalen Fördersatz gefördert, der je nach Finanzkraft der Kommune zwischen 40 Prozent und 80 Prozent liegt.



**Abbildung 21:**  
Leverkusen-Opladen, Gesamtplan mit Provisorium, Stand Mai 2014  
© Janina Klug / Entwicklungsgesellschaft Opladen

**Abbildung 22:**  
Leverkusen-Opladen, Kesselhaus,  
© Janina Klug / Entwicklungsgesellschaft Opladen

Fördergegenstände der Städtebauförderung sind die Vorbereitung der Gesamtmaßnahme, Ordnungsmaßnahmen, Baumaßnahmen und besondere städtebauliche Maßnahmen (vergleiche Abbildung 23). Zur Vorbereitung von Gesamtmaßnahmen werden beispielsweise Bodenuntersuchungen, städtebauliche Planungen und Wettbewerbe oder die Kosten für einen Dienstleister gefördert, der die Stadt bei der Flächenentwicklung unterstützt. Zu den förderfähigen Ordnungsmaßnahmen zählen unter anderem der Ankauf von für die Flächenentwicklung benötigten Flächen, die Herrichtung der Brachfläche, zum Beispiel durch den Abriss von nicht mehr benötigten Gebäuden, sowie die Herstellung der Erschließung der Fläche. Auch notwendige Ausgleichsmaßnahmen sind zuwendungsfähig.

Als Baumaßnahmen kann zum Beispiel die Errichtung von Gebäuden der sozialen Infrastruktur, wie etwa Jugendzentren gefördert werden. Sofern benachbarte Bestandsquartiere in die Fördermaßnahme miteinbezogen sind, tragen geförderte kommunale Modernisierungs- oder Fassadenprogramme zur Aufwertung privater Bestandsgebäude bei. Begleitende Maßnahmen unterstützen die Mitwirkung der Anwohnerinnen und Anwohner, indem beispielsweise über ein Stadtteilbüro Partizipationsangebote organisiert oder ein Verfügungsfonds für kleinere bewohnergetragene Projekte eingerichtet werden. Dies kann zur Akzeptanz beitragen, indem etwa die Einwohnerinnen und Einwohner – auch benachbarter Quartiere – in die Flächenentwicklung einbezogen werden und dort eine städtebauliche Aufwertung erfolgt.

## Fördergegenstände der Städtebauförderung in Nordrhein-Westfalen

<p><b>Vorbereitung der Gesamtmaßnahme §140 BauGB (FRL Nr. 9)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vorbereitende Gutachten</li> <li>• Städtebauliche Planung</li> <li>• Vergütung von Beauftragten / Sanierungsträgern</li> </ul>	<p><b>Ordnungsmaßnahmen §147 BauGB (FRL Nr. 10)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bodenordnung (FRL Nr. 10.1)</li> <li>• Umzug von Bewohnern (FRL Nr. 10.2)</li> <li>• Freilegung von Grundstücken (FRL Nr. 10.3)</li> <li>• Erschließung (FRL Nr. 10.4)</li> <li>• Ausgleichsmaßnahmen (§ 147 Satz 2 BauGB) (FRL 10.6)</li> </ul>
<p><b>Baumaßnahmen §148 BauGB (FRL Nr. 11)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Modernisierung und Instandsetzung privater Gebäude (FRL Nr. 11.1)</li> <li>• Profilierung und Standortaufwertung (FRL Nr. 11.2)</li> <li>• Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtung (FRL Nr. 11.3)</li> </ul>	<p><b>Besondere städtebauliche Maßnahmen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aktive Mitwirkung der Beteiligten (FRL NR. 17)</li> <li>• Stadtteilbüro, Stadtteilmanagement (FRL Nr. 18)</li> </ul>

Abbildung 23:  
Quelle: eigene Darstellung 2019

# 5.2

## Standortaufbereitung in der Wohnraumförderung

KAY NOELL

MINISTERIUM FÜR HEIMAT, KOMMUNALES, BAU UND GLEICHSTELLUNG  
DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN

Der öffentlich geförderte Wohnungsbau in Nordrhein-Westfalen hat eine starke stadtentwicklungspolitische Orientierung und ist heute viel mehr als die Förderung einzelner Wohnungen. Neben einer Vielzahl unterschiedlicher zielgruppenspezifischer Förderangebote wie zum Beispiel studentisches Wohnen, besondere Wohnformen für Ältere an der Schnittstelle zur Pflege sowie Bau- und Wohngruppenprojekte, sind es vor allem städtebauliche und architektonische Qualitätsvorgaben und Vorgaben bei größeren Quartiersentwicklungsmaßnahmen sowie Förderangebote für die Standortaufbereitung, durch die sich die nordrhein-westfälische Wohnraumförderung auszeichnet.

Die Förderung von Standortaufbereitungsmaßnahmen in der nordrhein-westfälischen Wohnraumförderung dient insbesondere den stadtentwicklungspolitischen Zielen der Innenentwicklung, der Wiedernutzung von Brachflächen sowie der Beseitigung nicht mehr marktgängiger Wohngebäude. Das Förderangebot stellt einen wichtigen finanziellen Beitrag zur Akquise von Brachflächen für den (geförderten) Wohnungsbau dar. Aufgrund der integrierten und oft innenstadtnahen Lage von Brachen ist dies gleichzeitig ein Ansatz zur Integration von öffentlich gefördertem Wohnungsbau in gewachsene Stadtstrukturen beziehungsweise an innenstadtnahen Standorten.

Gefördert werden können alle Standortaufbereitungs- und Mehraufwandskosten, die bei der Bebauung zu Mehrkosten gegenüber der Bebauung auf einem ebenen Grüne-Wiese-Grundstück führen. Das reicht von sämtlichen Kosten einer klassischen Industriebrachenaufbereitung (zum Beispiel Kosten für vorbereitende Untersuchungen, Altlastensanierung, Abtransport, Abriss- und

Deponierungskosten) über Kosten für Leitungsverlegungen, topographischen Mehraufwand, Mehraufwand für Lärmschutz oder bei der Bebauung von Baulücken bis hin zu Kosten für Abbrüche von nicht mehr sanierungsfähigen beziehungsweise marktfähigen Wohngebäuden (Qualitätsaustausch gegen modernen, zukunftsfähigen Wohnungsbau).

Die Förderung erfolgt im Rahmen der Förderung von (sozial gebundenen) Mietwohnungen und kann auch rückwirkend für schon durchgeführte Standortaufbereitungsmaßnahmen erfolgen. Sie beträgt 75 Prozent der förderfähigen Kosten (bis höchstens 20.000,- Euro pro geförderter Wohneinheit) und wird zu den Konditionen der Wohnraumförderung ebenfalls als zinsloses / zinsverbilligtes Darlehen ausgezahlt.

Besonders attraktiv ist, dass dieses Zusatzdarlehen für die Standortaufbereitung mit einem Tilgungsnachlass von 50 Prozent gewährt wird. Das bedeutet, dass nur 50 Prozent der ausgezahlten Standortaufbereitungs-Darlehen zurückgezahlt werden müssen – der Rest ist ein Tilgungszuschuss.

Vorteil dieser Förderung ist nicht nur der hohe Tilgungsnachlass, sondern auch die Tatsache, dass diese Standortaufbereitungsförderung vom Investor selbst beantragt werden kann und es sich um eine Förderung „aus einer Hand“ (Wohnraumförderung und Standortaufbereitung) handelt, die auch direkt an den Investor ausgezahlt wird (keine Antragstellung oder Eigenanteil der Kommune erforderlich). Zudem kann die Wohnraumförderung landesweit – das heißt auch außerhalb der festgesetzten Gebietskulissen der Städtebauförderung oder von EU-Förderkulissen – eingesetzt werden.



## Fazit

Das Instrument hat sich bewährt: die Wohnraumförderung trägt mit diesem Angebot der Standortaufbereitungsförderung erheblich dazu bei, kleinere und größere Brachflächen (angefangen von Tankstellen-Grundstücken, kleineren und größeren aufgelassenen Betrieben bis hin zu größeren Bahnbrachen, neuerdings auch Einzelhandelsbrachen) zu beseitigen und dem (geförderten) Wohnungsbau zuzuführen. Damit werden gerade Brachflächen interessant und rentierlich in der Entwicklung mit (anteiligem) gefördertem Wohnungsbau. Dies ist nicht nur positiv für unsere Stadtbilder (Stadtreparatur), sondern ein erheblicher Beitrag zur Innenentwicklung und zur Belebung infrastrukturell gut erschlossener Viertel mit neuem zeitgemäßem Wohnungsbau und neuen Bewohnerinnen und Bewohnern. Dieses Förderangebot der Wohnraumförderung in Nordrhein-Westfalen ist nicht nur ein Beitrag zur Revitalisierung innenstadtnaher Quartiere. Es bindet den geförderten Wohnungsbau in integrierte Lagen ein. Damit wird zugleich ein Beitrag zur Wahrung einer sozial und funktional gemischten europäischen Stadt geleistet und ein Abdrängen des geförderten Wohnungsbaus zum Beispiel an periphere Standorte vermieden.

# 5.3

## Die Bedeutung der Wohnraumförderung für Impulse im Quartier

SONJA BORCHARD

MINISTERIUM FÜR HEIMAT, KOMMUNALES, BAU UND GLEICHSTELLUNG  
DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN

### Der Quartiersansatz in der Wohnraumförderung

Wohnraumförderung kann und wird gezielt als Instrument der Quartiersförderung genutzt. Das gilt für bestehende Quartiere ebenso wie für neue Quartiere. Wohnungsbauprojekte, die über die Betrachtung der Wohnung hinausgehen und eine ganzheitliche Quartiersentwicklung verfolgen, stehen im Fokus der öffentlichen Wohnraumförderung in Nordrhein-Westfalen. Für die Umstrukturierung von Quartieren stellt die Wohnraumförderung in der aktuellen Legislaturperiode jährlich 120 Millionen Euro Fördermittel bereit.

Bei der Quartiersentwicklung setzt die Wohnraumförderung des Landes Nordrhein-Westfalen auf die Mischung von Förderangeboten: Gefördert werden Mietwohnungen ebenso wie Eigenheime/Eigentumswohnungen für Selbstnutzerinnen und Selbstnutzer, Neubauten ebenso wie Bestandsmaßnahmen, Angebote für Jung und Alt sowie für Singles und Familien, für besser und weniger gut Verdienende. Es gibt Standardwohnungen ebenso wie Wohnangebote für Menschen mit Assistenzbedarf. Besonderes Augenmerk wird auf quartiersbildende Maßnahmen wie Quartiersplätze oder Gemeinschaftsräume gelegt.

Im Rahmen der Quartiersförderung sind daher neben den Fördermitteln für Wohnungen und Gebäude weitergehende Maßnahmen förderfähig, die auf einer konzeptionellen Grundlage basieren. Hierzu zählen beispielsweise:

- die Standortaufbereitung für den geförderten Wohnungsbau,
- die Herstellung von Außenanlagen im Wohnumfeld wie Spielplätze und Bewegungsfelder, die quartiersbildend wirken,
- die Herstellung von Räumen zur Verbesserung der wohnungsnahen sozialen Infrastruktur, die von Bewohnerinnen und Bewohnern des Quartiers oder von gemeinnützigen Einrichtungen genutzt werden.

### Die Allianz für mehr Wohnungsbau und die Modernisierungsoffensive „Besser Wohnen – Zu Hause im Quartier“

Mit dem Ziel, die Wohnungsmärkte in Nordrhein-Westfalen weiterzuentwickeln und zukunftsfest zu machen, haben sich Landesregierung und wohnungswirtschaftliche Verbände (VdW, BFW Landesverband Nordrhein-Westfalen, Haus und Grund) zu einer „Allianz für mehr Wohnungsbau“ zusammengeschlossen. Die Allianz setzt sich unter anderem für mehr Wohnungsbau und mehr bezahlbare Wohnungen, mehr Eigentumsbildung, und last but not least für eine umfassende Modernisierung der Wohnungsbestände ein. Zu den ersten Initiativen der Allianz gehört der Projektanruf „Besser Wohnen – Zu Hause im Quartier“.

Die Modernisierungsoffensive richtet sich an Vermieterinnen und Vermieter sowie Wohnungsunternehmen, die ihre Wohnungsbestände umfassend weiterentwickeln. Ziel der Offensive ist es, durch umfassende Modernisierungen und ergänzenden Neubau bezahlbare Wohnsiedlungen zu erhalten und zu schaffen. Dabei wird im Bestand nach der Devise 100 – 100 – 20 – 20 gefördert: 100 Prozent Finanzierung der Modernisierungskosten – bis zu 100.000 Euro Darlehen pro Wohnung. Der Tilgungsnachlass auf das Förderdarlehen beträgt landesweit einheitlich 20 Prozent – die Dauer der Sozialbindungen in den geförderten Wohnungen ist mindestens 20 Jahre. Die Neubaufinanzierung erfolgt nach den Vorgaben der Wohnraumförderung des Landes.

### **Modernisierungsoffensive und zukunftsfähige Quartiersentwicklung – Das Beispiel Kannebäckersiedlung in Köln-Humboldt/Gremberg**

Die Kannebäckersiedlung ist ein reines Wohnquartier in Köln-Humboldt/Gremberg im rechtsrheinischen Stadtbezirk Kalk mit fast ausschließlich Geschosswohnungsbau in sehr homogener Bauweise. In den hochgeschossigen Gebäuden der Baujahre 1967 bis 1970 des kommunalen Wohnungsunternehmens GAG Immobilien AG leben über 2.200 Einwohnerinnen und Einwohner in 924 Wohnungen. 860 Wohnungen sind in den letzten Jahren aus der öffentlichen Bindung gefallen. In den Jahren 2003, 2004 und 2009 wurden drei Gebäude im Zuge einer Nachverdichtung mit öffentlicher Förderung neu errichtet. Das Quartier weist einen energetischen Modernisierungsstau auf, auch die Ausstattungsmerkmale sind nicht mehr zeitgemäß.

Gegenwärtig befindet sich die Großwohnsiedlung in einem umfänglichen Modernisierungsprozess mit dem Ziel, ein lebendiges und zukunftsfähiges Quartier zu schaffen. Das Quartier ist sowohl Teil der Initiative „Besser Wohnen – Zuhause im Quartier“ als auch Teil des im September 2017 vom Rat der Stadt Köln beschlossenen integrierten Handlungskonzeptes „Starke Veedel – Starkes Köln“ für den Sozialraum Köln Humboldt/Gremberg und Kalk – Teilraum Kannebäckersiedlung. Die Siedlung ist im Übrigen die größte Maßnahme der Modernisierungsoffensive.

Die Kombination von Förderangeboten und Förderrichtlinien kommt in der Kölner Kannebäckersiedlung im Rahmen der mehrstufigen Quartiersmodernisierung und -weiterentwicklung zum Tragen.

In der Kannebäckersiedlung werden im Zeitraum von 2016 bis circa 2023 in elf Bauabschnitten 972 Wohneinheiten gefördert: Davon werden 750 Wohneinheiten modernisiert und 222 Wohneinheiten und zwei Parkhäuser mit 214 Stellplätzen neu errichtet. Der Neubau erfolgt durch Aufstockung im Bestand sowie Ersatzneubau in Teilbereichen und auf Flächen der ehemaligen Garagen, die abgerissen werden. 38 Prozent der Wohneinheiten sind freifinanziert (teilweise mit KfW-Mitteln) und 62 Prozent sind öffentlich gefördert. Die Gesamtinvestition der GAG Immobilien liegt bei rund 175 Millionen Euro. Bislang wurden Wohnraumfördermittel in Höhe von rund 25,1 Millionen Euro bewilligt. Insgesamt werden rund 57,8 Millionen Euro Wohnraumfördermittel bereitgestellt.

**Bislang wurden Wohnraumfördermittel in Höhe von rund 25,1 Millionen Euro bewilligt. Insgesamt werden rund 57,8 Millionen Euro Wohnraumfördermittel bereitgestellt.**

Die baulichen Maßnahmen, die mit Mitteln der öffentlichen Wohnraumförderung realisiert werden, umfassen die Reduzierung von Barrieren und die Verbesserung der Energieeffizienz, aber auch Investitionen in das Wohnumfeld und die Sicherheit. In ersten bereits abgeschlossenen Bauabschnitten wurden Fassaden, Balkone und Dächer modernisiert, die Eingangsbereiche barrierefrei umgebaut und Mietergärten realisiert. Des Weiteren sind Gemeinschaftsgärten geplant.

**Weitere quartiersbildende Maßnahmen sind:**

- eine geförderte Wohngruppe,
- sieben geförderte Wohnungen für taubblinde Menschen,
- eine freifinanzierte Kindertagesstätte,
- Quartierstreff,
- geförderte Wohnungen für Seniorinnen und Senioren,
- freifinanzierte Tagespflege,
- Abbau von Barrieren im Freiraum (gemeinsam mit der Stadt Köln),
- Schaffung von Mieter- und Gemeinschaftsgärten,
- Schaffung von Spiel- und Aufenthaltsmöglichkeiten,
- Fahrradabstellplätze,
- Abbruch von Garagen und Schaffung von Stellplätzen in Tief- und Hochgaragen,
- Kraft-Wärme-Kopplung mittels Blockheizkraftwerk mit einem Spitzenentlastungskessel (zur Versorgung mit Mieterstrom),
- Photovoltaikanlagen (zur Versorgung mit Mieterstrom),
- Mobilitätskonzept mit Elektromobilität und Car-Sharing als Teil der Quartiersentwicklung: Anbindung an Car-Sharing-Angebote, an Bike-Sharing-Angebote, Schaffung von Fahrradabstellanlagen in der Siedlung, Schaffung einer E-Ladestation für Elektroautos (alle Plattformen),
- Quartiersplatz durch die Stadt Köln,
- städtisches Imkern.

Flankierend zu den wohnungswirtschaftlichen und quartiersbildenden Maßnahmen ist die Umsetzung des beschlossenen integrierten Handlungskonzeptes für den Sozialraum Köln Humboldt/Gremberg und Kalk Gegenstand der Aktivitäten von Stadt und Wohnungsunternehmen in der Kannebäckersiedlung. Eine der ersten Maßnahmen ist die Aufwertung des Grünzuges Westerwaldstraße. In der Kannebäckersiedlung wird diese Maßnahme unter anderem mit der Neugestaltung der öffentlichen Grünfläche in der Quartiersmitte, der Neugestaltung des Quartiers-Entrée sowie der Herstellung von Wegeverbindungen verknüpft.

**Fazit & Ausblick**

Die Kannebäckersiedlung wird umfassend erneuert: Modernisierung, Aufstockung, ergänzender Neubau, Investitionen in die soziale Infrastruktur, Aufstellung eines Mobilitätskonzeptes und die Aufwertung des (halb-)öffentlichen Raums sind die Erneuerungsbausteine für eine ganzheitliche integrierte Quartiersentwicklung. Die Maßnahmen stellen durch ihr übergreifendes Konzept viel mehr dar als die reine energetische Sanierung der Bestände und die Nachverdichtung mit Wohnungsbau. Die GAG sorgt außerdem durch ein behutsames Mietermanagement für eine sozial verträgliche Umsetzung der Maßnahmen. Die Umstrukturierung der 50 Jahre alten Siedlung, in der noch zahlreiche Erstmieterinnen und -mieter leben, wird durch eine offensive Informationspolitik, Befragungen und gemeinschaftlichen Begehungen vor Ort begleitet. So leistet der Quartiersansatz der Wohnraumförderung des Landes Nordrhein-Westfalen einen Beitrag für lebenswerte Quartiere und die städtebauliche Entwicklung in Nordrhein-Westfalen.



# 5.4

## Wohnen als Anker der Innenstadtentwicklung

EVELYN SUCATO

MINISTERIUM FÜR HEIMAT, KOMMUNALES, BAU UND GLEICHSTELLUNG  
DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN

### Innenstädte als Wohnstandorte – Aktuelle Entwicklungen

Innenstädte und Zentren stehen im Fokus der Stadtentwicklung, sind sie doch Herz des städtischen Organismus. Zwar sind sie traditionell Orte des Wohnens, aber gerade durch individuelle Wohnstandortentscheidungen starken Veränderungen ausgesetzt. Häufig führt die Verfügbarkeit anderer Wohnungsangebote außerhalb der Zentren dazu, dass private Haushalte ihre Wohnpräferenzen an anderen Stellen realisieren können. Auch durch Funktionsverluste – zum Beispiel Strukturwandel des Handels und zurückgehende Nahversorgung sowie Sanierungsbedürftigkeit von Immobilien – erfahren viele Zentren sukzessive einen Bedeutungsverlust als Wohnstandort.

Die Situation nordrhein-westfälischer Innenstädte ist hinsichtlich der Wohnfunktion heterogen. Eine Reihe von Trends prägen die jüngere Diskussion und konkrete örtliche Stadtentwicklung.

Die für die Wohnstandortentwicklung von Innenstädten prägnantesten werden im Folgenden kurz beschrieben:

- **Wachstumsdruck:** Zentren mit steigender beziehungsweise starker Nachfrage nach Wohnraum sind geprägt von steigenden Bodenpreisen, die sich auf Mieten und Kaufpreise niederschlagen, begleitet durch Entmischung von Bevölkerung, Verdrängungsprozesse, Nutzungskonflikten vor allem mit Gewerbe, Dienstleistungen und Gastronomie sowie Schwierigkeiten von Baulandmobilisierung im Rahmen der Innenentwicklung.

- **Schrumpfung:** Rückläufige beziehungsweise schwache Nachfrage nach Wohnraum zeigt sich in Leerständen und ungenutzten Brachflächen, Trading-Down-Effekten, Entleerung und Unsicherheitsgefühlen der Bevölkerung, Wohnungsüberhang bei gleichzeitig nicht bedarfsgerechtem Wohnraum, geringer Investitionstätigkeit für Neubau.
- **Sozialer Umbruch:** Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur und den Haushaltsgrößen durch Alterung, Zuwanderung und sich wandelnden Lebensstilen, zunehmende Integrationsleistungen sozial schwacher Bevölkerungsgruppen, nicht nachfragegerechter Wohnraum im Bestand.

### Zielsetzungen einer integrierten Innenstadtentwicklung

Im Rahmen von Strategien zur Entwicklung der Innenstädte und Zentren ist die Stärkung der Wohnfunktion häufig ein wichtiger Baustein der Stadtentwicklung. Die Stärkung des Wohnens als Kernfunktion in zentralen Stadträumen ist hierbei entscheidend. Attraktive innerstädtische Wohnlagen werden als „weicher“ Standortfaktor gesehen und treten im Rahmen von Stadtmarketing und Imagestärkung in den Vordergrund. An Bedeutung gewinnt das Wohnen für jene Bereiche der Zentren, aus denen sich der Einzelhandel zurückzieht.

Vor dem Hintergrund zunehmender Tendenzen zur Reurbanisierung bestimmter Städte steigt auch die Attraktivität innerstädtischer Dichte und blockbezogener Mischungen.

Dabei lautet die kommunale Zielsetzung, Innenstädte und Ortskerne als Wohnstandorte für möglichst breite Teile der Bevölkerung – beispielsweise für Familien mit Kindern, aber auch für die ältere Generation – attraktiv zu gestalten und für breite Bevölkerungsgruppen bedarfsgerechten, ebenso wie preisgünstigen Wohnraum anzubieten.

Ausdruck einer qualitativ hochwertigen Innenstadtentwicklung muss es deshalb sein, intakte Innenstadt- und Wohnquartiere zu gestalten, denn die Zukunft der Innenstädte, Ortskerne und der Stadtteilzentren liegt in ihrer Vielfalt begründet. Die Bündelung und abgestimmte Funktionsmischung aus Handel, Kultur, Freizeit, Arbeiten und Verkehr macht die Innenstädte auch als Wohnstandort attraktiv. Funktionale und im Sinne der Baukultur attraktive öffentliche Räume und Gebäude sorgen für Lebens- und Aufenthaltsqualität. Bürgerzentren als Orte für bürgerschaftliche Begegnung und Engagement sind mehr als Anlaufstellen außerhalb der üblichen Ladenöffnungszeiten – hier entstehen neue Treffpunkte für die Menschen vor Ort, Orte für heimatverbundene Aktivitäten, lebenslanges Lernen und Kommunikation. Gleichzeitig befördert eine ausgeprägte und stabile Wohnfunktion die dauerhafte Ansiedlung von Multifunktionalität in den Zentren. Nutzungsmischung und somit Funktionsvielfalt ist ein anerkanntes Ziel der Stadtentwicklung, das die Bemühungen um die Stärkung der Wohnfunktion unterstreicht.

### **Rolle der Städtebauförderung**

Städtebauförderung leistet einen erheblichen Beitrag zur Stärkung von Zentren als Standorte für Wirtschaft und Kultur sowie als Orte zum Wohnen, Arbeiten und Leben. Sie ist der erhaltenden Stadterneuerung verpflichtet.

Ihre Intention ist es daher auch, die Schaffung von Wohnungsangeboten für besondere Zielgruppen in den Zentren zu unterstützen und durch die Förderung soziokultureller Einrichtungen Rahmenbedingungen für einen besseren sozialen Zusammenhalt zu sorgen.

### **Die Förderschwerpunkte betreffen**

- die Gestaltung des öffentlichen Raumes und des Stadtbildes, Herstellung von Barrierefreiheit
- die baulich-investiven Maßnahmen im Bestand für eine öffentliche Nutzung zur sozialen, kulturellen und administrativen Versorgung der Bevölkerung, insbesondere die Erneuerung und Umnutzung von Denkmälern und stadtbildprägenden Gebäuden
- die bis zu 50 prozentige Unterstützung privater Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer für ihre Maßnahmen zur Standortprofilierung im Bereich von Wohnen, Gewerbe und Dienstleistung
- das Prozessmanagement von Stadterneuerungsprozessen einschließlich der Unterstützung bewohnergetragener Initiativen

### **Weiterhin braucht es auf lokaler Ebene**

- kooperative Planungsprozesse, in denen Nutzungsmischung mit allen Akteurinnen und Akteuren ausgehandelt und festgelegt wird
- politisch abgesicherte Fixierung von Entwicklungszielen in integrierten Handlungskonzepten
- Engagement privater Partnerinnen und Partner, denn Investitionen in den Wohnungsbestand und in den Neubau von Wohngebäuden unterliegen nur begrenzt der Steuerung der öffentlichen Hand
- Stärkung kommunalen Handelns auf den Wohnungsmärkten durch gezielte Eingriffe in die Stadtstrukturen, wie Ankauf, Rückbau und Baureifmachung von Flächen sowie Neubau von Wohnungen
- Verzahnung der verschiedenen Förderinstrumentarien, insbesondere der Wohnraum- und der Städtebauförderung





## **Landesinitiative „Zukunft. Innenstadt. Nordrhein-Westfalen.“**

Um die Kommunen bei der andauernden Transformation ihrer Zentren durch eine zielgerechte Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik zu unterstützen, werden unter dem Dach der im Jahr 2018 ausgerufenen Landesinitiative die Weiterentwicklung von Innenstädten, Stadtkernen und Ortszentren über die folgenden Jahre begleitet und fachlich qualifiziert. Ziel der Landesinitiative ist es, eine aktive Stadtentwicklungspolitik für die Entwicklung von Innenstädten und Zentren zu befördern.

Von Beginn an waren an ihrer Seite Partnerinstitutionen aus allen Bereichen der Stadtentwicklung:

- Städtetag Nordrhein-Westfalen
- Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen
- Handelsverband Nordrhein-Westfalen
- Industrie- und Handelskammern Nordrhein-Westfalen
- Verband der Wohnungswirtschaft Rheinland-Westfalen
- Haus + Grund Rheinland Westfalen
- Bundesvereinigung City- und Stadtmarketing e.V.
- Architektenkammer Nordrhein-Westfalen
- Landesinitiative „BauKultur Nordrhein-Westfalen“ (früher „StadtBauKultur NRW“)
- Netzwerk Innenstadt Nordrhein-Westfalen
- Arbeitsgemeinschaft Historische Stadt- und Ortskerne
- Fokus Development AG
- Ministerien für Verkehr sowie Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen

Eine Bestandsaufnahme und Analyse kommunaler, privatwirtschaftlicher und bürgerschaftlicher Handlungsansätze und Projekte zur Stärkung von Innenstädten und Zentren hat Erfolgsfaktoren und Hemmnisse für eine gelungene Stadtentwicklung identifiziert. Erste zentrale Ergebnisse sind:

- Starke Innenstädte brauchen ein starkes Management, das die Belange von Eigentümerinnen und Eigentümern, Handel, Wohnungswirtschaft, Kultur, gesellschaftlichen Ansprüchen an Lebensqualität genauso im Blick hat wie Städtebau, Architektur und Klimaschutz. Management heißt Beratung von Anfang an. Die gesetzlich geforderte Beteiligung der Betroffenen soll mit aufsuchender Beratung verbunden werden, damit die integrierten Konzepte eine realistische Umsetzungsperspektive erhalten. Das wird ausdrücklich mit der Städtebauförderung unterstützt mit dem Ziel, das Zentrenmanagement mit Partnerinnen und Partnern der Zukunftsinitiative weiter zu qualifizieren.
- Je stärker die Innenstädte zu Wohnstandorten werden, desto mehr ist ihre Qualität als unmittelbares Wohnumfeld gefragt. In Sachen Klimaschutz gilt es, Hitzeinseln zu vermeiden und innerstädtischen Frei- und Erholungsraum zu schaffen. Die Gestalt und die Aufenthaltsqualität prägen das Erlebnis Innenstadt. Das Erscheinungsbild des öffentlichen Raumes wird entscheidend mitgeprägt durch die aufstehenden Gebäude. Deshalb erfasst Förderung des öffentlichen Raumes nicht nur Straßen, Wege und Plätze, sondern auch das Angebot an private Immobilieneigentümerinnen und -eigentümer, Baumaßnahmen zur Gestaltung des Stadtbildes finanziell zu unterstützen.
- Der Strukturwandel im Handel vollzieht sich dynamisch und hinterlässt vielerorts deutliche Spuren (vor allem Leerstände). Die Handelslagen wie Einkaufsstraßen, Fußgängerzonen und Randlagen leiden unter einem negativen Erscheinungsbild und mangelnder Funktionalität. Die darüber liegenden Wohnungen werden nicht mehr nachgefragt, die Innenstadt als Wohnstandort verödet zunehmend. Zukünftig sollen Städte und Gemeinden dabei noch stärker finanziell unterstützt werden, wenn sie Umnutzungen von leerstehenden Ladenlokalen ohne Nutzungsperspektive als Angebot für die Wiederbelebung leerstehender Immobilien in den Innenstädten und private Investitionen von Eigentümerinnen und Eigentümern anstoßen wollen. Ziel sollte sein, die Zentren mit ergänzenden frequenzbringenden und weiteren wohnaffinen Nutzungen, wie Gemeinschaftsflächen und Freizeitangeboten im Sinne einer stärkeren Multifunktionalität anzureichern.





## Fazit

**Die Entwicklung von Innenstädten, Stadtkernen und Zentren als Innenentwicklung leistet einen Beitrag zu einer kompakten Stadt mit kurzen Wegen. Die Entwicklung des Wohnens in der Innenstadt muss als strategische Querschnittsaufgabe gesehen werden, in die die Aspekte der Stadtplanung, Verkehrspolitik, Identitätspolitik und der Sozialpolitik einfließen.**

**Nur so kann es gelingen, Innenstädte und Zentren als Orte zum Wohnen und Arbeiten, für Wirtschaft und Handel, Kultur und Bildung sowie für Versorgung, Gesundheit, Freizeit und Begegnung nachhaltig zu entwickeln.**

### Quellen

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (Hrsg.) 2015: Aktive Stadt- und Ortsteilzentren. Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms. Berlin

Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBG) (Hrsg.) 2019: Landesinitiative Zukunft. Innenstadt. Nordrhein-Westfalen. Handlungsempfehlungen für eine zukunftsgerichtete Innenstadtentwicklung. Düsseldorf

Netzwerk Innenstadt (Hrsg.) 2015: Wohnstandort Innenstadt. Fachbeitrag im „Forum Wohnen und Stadtentwicklung“ des vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V., Heft 3, Mai–Juni 2015. unter [www.innenstadt-nrw.de](http://www.innenstadt-nrw.de), abgerufen am 08.10.2019

**Abbildung 26:**  
Dinslaken – öffentlicher Raum in der Innenstadt; © Henk Wittinghofer

# 5.5

## Stärkung der Innenentwicklung in kleineren Städten und Gemeinden im ländlichen Raum

**ASTRID MESSER, SIMONE WICHMANN**

MINISTERIUM FÜR HEIMAT, KOMMUNALES, BAU UND GLEICHSTELLUNG  
DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN

Im Juli 2019 hat die vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat ins Leben gerufene Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ vorgestellt, wie bestehende Ungleichheiten in den Lebensverhältnissen der Menschen in den verschiedenen Regionen Deutschlands abgebaut und die Lebensqualität spürbar verbessert werden können. Investitionen sollen verstärkt in eine erreichbare Grundversorgung in ländlichen Räumen sowie attraktive und lebendige Ortskerne gelenkt werden (BMI 2019).

In den Fokus gleichwertiger Lebensverhältnisse und lebenswerter ländlicher Räume rückt damit auch das Wohnen in den kleineren Städten, Gemeinden und Dörfern.

Die im nordrhein-westfälischen Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen verankerten Programme der Städtebauförderung sowie das Programm zur Dorferneuerung tragen viel zur Entwicklung des ländlichen Wohnens und damit zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse bei, auch wenn die Namen es nicht direkt verraten.

Wohnungsbau und Wohnprojekte sind zwar keine direkten Fördertatbestände in der Städtebauförderung und in der Dorferneuerung, doch beide Förderprogramme zielen auch wesentlich darauf, lebenswerte Stadt- und Ortsteile im ländlichen Raum zu erhalten beziehungsweise wiederherzustellen.



Sie schaffen die Grundlagen und Rahmenbedingungen dafür, dass das Wohnen in den Ortskernen wieder attraktiv wird – entweder im Zusammenspiel mit Projekten der öffentlichen Wohnraumförderung oder indem sie den Nährboden für privat(wirtschaftlich)e Wohnungsbauprojekte initiieren.

Aufgabe der Städtebauförderung im ländlichen Raum ist es, die Ortskerne der kleineren Städte und Gemeinden in ihrer Funktion als Ankerpunkte der Daseinsvorsorge, des Einkaufens, der Freizeitgestaltung, der Kultur und Bildung zu erhalten oder wiederherzustellen. Investitionen in lebenswerte öffentliche Plätze, Grünflächen und Straßen, die barrierefrei von allen Menschen genutzt werden können, sind nur ein Beitrag. Die Wiederherstellung oder der Neubau von Gemeinbedarfseinrichtungen wie Bürgerhäusern, Treffpunkten für Vereine oder für Jung und Alt zählen ebenso dazu wie Spielplätze oder Sportanlagen des Breiten-sports.

Die Dorferneuerung bietet eine Ergänzung zur Städtebauförderung, indem sie mit ihrem Förderangebot Orte und Ortsteile mit weniger als 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern adressiert, in denen im Gegensatz zu den Gesamtmaßnahmen der Städtebauförderung eher kleinere Einzelmaßnahmen umgesetzt werden sollen. Ziel der Dorferneuerung ist es, städtebauliche Missstände zu beheben, den dörflichen Charakter zu bewahren, Einrichtungen der Grundversorgung zu sichern, öffentliche Räume und Gebäude zu schaffen und so zu gestalten, dass sie eine hohe Aufenthaltsqualität besitzen und zu Orten der Begegnung und des sozialen Austausches werden.

All dies sind Investitionen in die öffentliche Infrastruktur, die ausschlaggebend sind für die individuelle Entscheidung, im ländlichen Raum zu leben. Studien zeigen, dass Bewohnerinnen und Bewohner ländlicher Räume grundsätzlich eine hohe Zufriedenheit mit ihrem Wohnumfeld aufweisen. Als wesentliche Faktoren der Wohn- und Lebensqualität werden große Wohn- und Grundstücksflächen, naturnahe Freiräume, eine geringe Lärmbelastung sowie ausgeprägte soziale Kontakte benannt (BMEL 2016). Die Entscheidung für oder gegen den ländlichen Raum als Wohnstandort hängt aber auch von einer gesicherten Nahversorgung, einer guten ärztlichen Versorgung, erreichbaren Bildungseinrichtungen, einer an den Bedarfen ausgerichteten Mobilität sowie einem adäquaten Breitbandausbau ab (ebenda).

Die Investitionen der Städtebauförderung und Dorferneuerung in die öffentliche Infrastruktur sind aber auch ein Fundament dafür, Wohnen wieder in der Ortsmitte und nicht am Ortsrand oder gar außerhalb von Ortslagen zu etablieren. Indem beide Programme auf eine konsequente Innenentwicklung ausgelegt sind, setzen sie einen Gegenpunkt zum sogenannten Donut-Effekt. Dieser bezeichnet das Phänomen, dass die Orts- und Dorfkerne verfallen, während am Ortsrand die Neubaugebiete wachsen. So richtet sich die Förderung im Rahmen der Dorferneuerung ausschließlich auf Projekte innerhalb des zusammenhängend bebauten Siedlungszusammenhangs und gibt Umnutzungen bestehender Gebäude einen Fördervorrang vor Neubauten.

Die Städtebauförderung im ländlichen Raum geht über die rein baulichen Investitionen hinaus. Mit Angeboten des Quartiers-, Leerstands- und Zentrumsmanagements, die ebenfalls gefördert werden können, werden gerade kleineren Kommunen unterstützende Instrumentarien an die Hand gegeben. Mit diesen Instrumenten kann potenziellen städtebaulichen Missständen, zum Beispiel leerstehenden Wohn- oder Gewerbeimmobilien, frühzeitig begegnet werden, indem sie mit einer Managementstrategie aus einer Hand sinnvoll wieder einer Nutzung zugeführt werden.

Rund 90 Prozent der Wohnungen im ländlichen Raum<sup>1</sup> Nordrhein-Westfalens gehören privaten Eigentümerinnen und Eigentümern (NRW.BANK 2018). Selbstgenutztes Wohneigentum ist damit eine wichtige Säule der Wohnraumversorgung der ländlichen Bevölkerung. Daher unterstützt die Dorferneuerung auch private Eigentümerinnen und Eigentümer beim Erhalt und bei der Sicherung ortsbildprägender Bausubstanz.

Die Förderung von kommunalen Haus-, Hof- und Fassadenprogrammen ist ein Instrument, das auch privaten Akteurinnen und Akteuren den Zugang zu Fördermitteln der Städtebauförderung verschafft. Gleichzeitig hat die Kommune mit den Haus-, Hof- und Fassadenprogrammen die Möglichkeit, für die zu fördernden Maßnahmen gewisse Gestaltungsrichtlinien zu erlassen und somit wichtige baukulturelle Zielsetzungen auch im privaten Gebäudebestand zu unterstützen. Im Zusammenhang mit diesem Instrument ist zudem die aufsuchende Beratung potenzieller Fördernehmerinnen und Fördernehmer wichtig und deshalb ebenfalls förderfähig.

Unabhängig von diesen staatlichen Förderprogrammen gibt es aber auch vielfältige kommunale Ansätze, die das Wohnen in ländlichen Räumen begleiten. Verbreitung gefunden hat das Konzept „Jung kauft Alt“, welches in Nordrhein-Westfalen beispielsweise von der Kommune Hiddenhausen umgesetzt wird. Mit dem Angebot „Jung kauft Alt“ werden junge Familien mit einem finanziellen Anreiz dabei unterstützt, anstelle eines Neubaus eine ältere Immobilie zu erwerben.

---



#### Quellen

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) (2019): Maßnahmen der Bundesregierung zur Umsetzung der Ergebnisse der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“. Berlin.

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2016): Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung der ländlichen Räume 2016. Berlin.

NRW.BANK (2018): Berechnung der NRW.BANK für den Stadtentwicklungsbericht 2020 auf Basis der Mikrozensus-Zusatzerhebung Wohnen 2018.

**Abbildung 28 + 29:** Umbau einer Fachwerkscheune im Ortszentrum von Bielefeld-Jöllenbeck zu einem Wohngebäude, © Sascha Gajos



## Zur Zukunft von Großwohnsiedlungen – Beispiele wohnungswirtschaftlicher und städtebaulicher Umstrukturierung

RITA TÖLLE, CHRISTIAN MEYER

MINISTERIUM FÜR HEIMAT, KOMMUNALES, BAU UND GLEICHSTELLUNG  
DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN

Großsiedlungen – hochverdichtete Wohnanlagen der 1960er und 1970er Jahre – gehören auch in Nordrhein-Westfalen zur Siedlungsgeschichte in vielen Städten. Rund 150 wurden als geschlossene Wohnanlagen mit über 500 Wohnungen bis Ende der 1970er Jahre erstellt.

Sie haben in ihrer Entstehungszeit einen wichtigen wohnungspolitischen Beitrag geleistet, um breite Schichten der Bevölkerung in Zeiten von Wohnungsknappheit und gleichzeitig großen wirtschaftlichen Wachstums mit Wohnraum zu versorgen. Ein Kennzeichen der meisten Siedlungen war deshalb, dass ihr Bau aus einem Guss mit hohem Subventionsaufwand gefördert worden war.

Die städtebaulichen, wohnungswirtschaftlichen und sozialen Nachteile und Risiken dieser Bau- und Wohnformen waren schon kurz nach ihrer Fertigstellung erkennbar: periphere Lage, zu dicht, zu monoton, unattraktives Wohnumfeld, einseitige soziale Belegungsstrukturen, zu viele Haushalte an einem Hauseingang mit unübersichtlichen Erschließungen und fehlender sozialer Kontrolle und – im Ergebnis – einem zunehmend schlechten Ruf. Dieser prägt zum Teil noch bis heute das Bild des geförderten/sozialen Wohnungsbaus, obwohl bereits in den 1980er Jahren als Lehre aus diesen Fehlentwicklungen städtebauliche Qualitätsstandards in der Wohnraumförderung des Landes definiert wurden, die eine maßstabsgerechtere und kleinteiligere Bebauung mit einer größeren sozialen Mischung sicherstellen konnten.

Bereits in den 1980er Jahren gab es nach einer ersten Welle von Auszügen und Umzügen bei entspanntem Wohnungsmarkt aufgrund von Klagen von Kommunen und Wohnungswirtschaft erste Nachbesserungs- und Förderprogramme, die vorrangig das Wohnumfeld verbessern sollten.

Die Klagen verstummten eine Zeit lang, als die Wohnungsmärkte aufgrund von Zuwanderungswellen ab Ende der 1980er Jahre wieder angespannter und jede Wohnung – unabhängig von ihrer Qualität und ihrem Standort – benötigt wurde. Das galt und gilt vor allem in hochpreisigen Regionen. Hier sind vor allem Haushalte, die sich am Wohnungsmarkt nicht aus eigenen Kräften versorgen können, auf den Wohnraum in den hoch verdichteten Siedlungen angewiesen.

Gleichzeitig nahm in Regionen mit entspannten Wohnungsmärkten der Leerstand bereits Anfang der 2000er Jahre zu. Hoch verdichtete Wohnanlagen mit Vermietungsproblemen, fehlender Instandsetzung und sozial problematischen Mieterstrukturen wurden in den Kommunen zunehmend als städtebauliche Fehlentwicklungen wahrgenommen und nicht mehr von Mieterhaushalten akzeptiert, die auf der Suche nach bezahlbarem Wohnraum Alternativen auf dem Wohnungsmarkt fanden.

Im Rahmen des Stadtumbaus West wurde Mitte der 2000er Jahre an ersten Standorten in Nordrhein-Westfalen erörtert, ob und wie solche Wohnanlagen auch für zukünftige Mietergenerationen noch angemessenen Wohnraum bieten könnten.



Der Erneuerungsbedarf war mit den Jahren noch höher und die Konkurrenz an attraktivem neuzeitlichem Wohnraum an vielen Standorten größer geworden. Die Akzeptanz der Großwohnsiedlungen nahm bei den Wohnungssuchenden weiter ab.

Eines aber war zwischenzeitlich bei allen Erneuerungsansätzen deutlich geworden: auch bei Erhalt, Instandsetzung und Modernisierung der Großsiedlungen ist damit zu rechnen, dass nicht nur hohe Investitionen für die energetische Ertüchtigung und bauliche Verbesserung bei Erschließung und Wohnumfeld zwingend sind. Über normale Kosten für die Bewirtschaftung von kleinteiligen überschaubaren Geschosswohnungsbauten für Aufzüge, Müll und Wartung hinaus, sind bei großen Siedlungen auch dauerhafte Aufwendungen für soziale Kontrolle wie Hausmeister und Concierge-Dienste und die soziale Betreuung dieser Bestände notwendig.

Vor diesem Hintergrund kamen für einzelne Standorte auf entspannten Märkten in Nordrhein-Westfalen die ersten wohnungswirtschaftlichen und kommunal- und wohnungspolitischen Abwägungsprozesse in Gang, die den Erhalt von hochverdichteten Wohnanlagen grundsätzlich in Frage stellten beziehungsweise kritische Fragen zu den (dauerhaften) Bau- und Bewirtschaftungskosten beim Erhalt aufwarfen. Pilotprojekte im Rahmen des Stadtumbaus West unterstützten diese Abwägungsprozesse, die an Standorten im Rahmen des experimentellen Städtebaus in Abriss beziehungsweise Teilrückbaukonzepte mündeten und erprobt wurden.

---

## Das Zusammenspiel von Städtebau- und Wohnungsbauförderung in Nordrhein-Westfalen

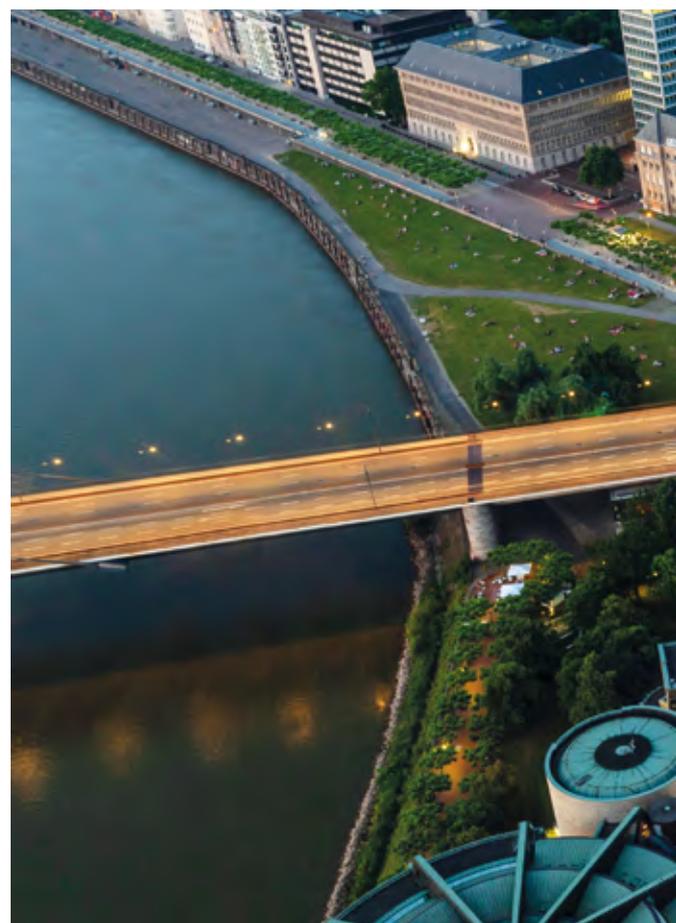
Die Städtebau- und Wohnungsbauförderprogramme des Landes wurden nach den Erfahrungen mit Modellmaßnahmen auf die erforderlichen Abwägungsprozesse angepasst. Als Ergebnis wurden differenzierte Förder- und Finanzierungsstrategien entwickelt, mit denen – je nach Standort und Problemlage beziehungsweise Lösungsansatz – die Erneuerung der Großsiedlungsstandorte unterstützt werden kann. Voraussetzung ist in der Regel ein intensiver Abwägungsprozess, der in enger Abstimmung mit dem Eigentümer der Bestände und der Kommune erfolgt. Dabei geht es neben der Berücksichtigung des baulichen Zustands der Wohnanlage immer auch um die städtebaulichen und sozialen Ziele, die erreicht werden sollen.

Aktuell kann die Weiterentwicklung von Großsiedlungsstandorten sowohl im Rahmen der Städtebauförderung als auch der Wohnraumförderung je nach Problemlage und städtebaulichen, wohnungswirtschaftlichen und sozialen Zielen unterstützt werden. Dies können umfassende Erneuerungsansätze genauso wie der ersatzlose Abriss oder der Abriss mit anschließendem Ersatzneubau sein.

Im Rahmen der Wohnraumförderung können die Bestände modernisiert und alle anfallenden Kosten für Instandsetzung und Modernisierung im Rahmen einer attraktiven Modernisierungsförderung mit bis zu 100.000 Euro pro Wohnung (mit 20-prozentigem Tilgungsnachlass auf das Darlehen und langfristig günstigen Zinskonditionen) finanziert werden, wenn sichergestellt wird, dass die (erhöhten) Bewirtschaftungskosten auch auf Dauer von Eigentümerinnen und Eigentümern sowie den Mieterinnen und Mietern akzeptiert werden.

Führt der Abwägungsprozess über Erhalt oder Abriss und Ersatzneubau zur Entscheidung, dass die Wohnanlage abgerissen und durch städtebaulich maßstäblichen und sozial gemischten, geförderten Neubau ersetzt werden soll, können im Rahmen der Wohnraumförderung des Landes die Neubauten gefördert und dabei zusätzlich auch die Abrisskosten durch Zusatzdarlehen (Finanzierung der Standortaufbereitungskosten bei Abrissmaßnahmen) mitfinanziert werden. Auf die Zusatzdarlehen werden hohe Tilgungsnachlässe in Höhe von 50 Prozent gewährt, damit sich die Maßnahmen wohnungswirtschaftlich rentierlich rechnen lassen.

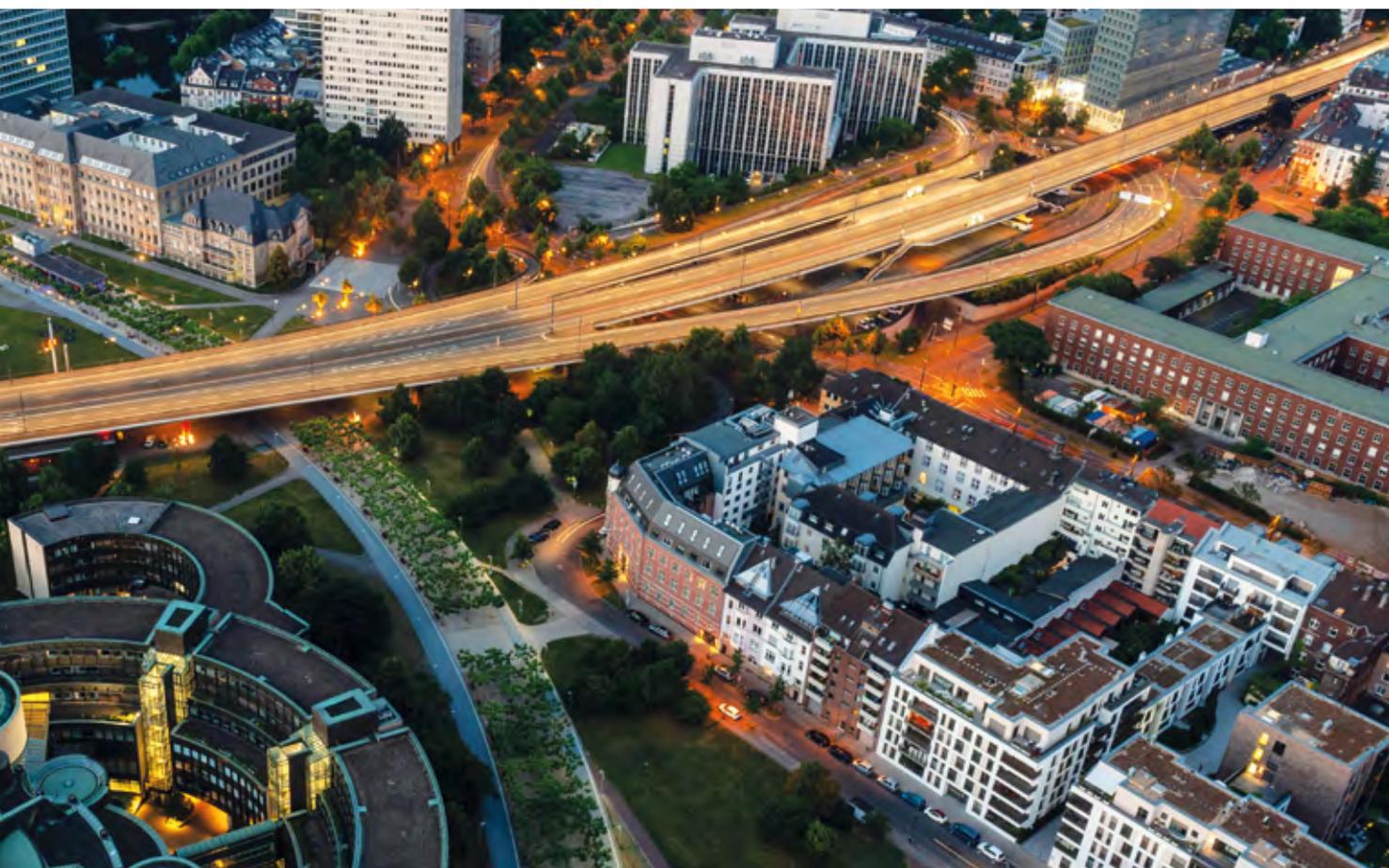
Im Rahmen der Städtebauförderung werden Maßnahmen zur Weiterentwicklung von Großsiedlungen gefördert, die Teil integrierter Handlungsansätze und dauerhaft unrentierlich sind. Dies betrifft sowohl den Abriss oder Teilabriss von Gebäuden als auch Maßnahmen zur Aufwertung von öffentlichen Räumen oder zur Schaffung von sozialer oder kultureller Infrastruktur. Die Städtebauförderung ist allerdings im Unterschied zur Wohnraumförderung räumlich an Städtebaufördergebiete gebunden.



Das heißt, dass nur Maßnahmen gefördert werden können, die innerhalb eines von der Kommune beschlossenen und vom Land anerkannten Städtebaufördergebietes liegen.

Die Städtebauförderung fördert den Abriss von Gebäuden dann, wenn der Rückbau den Zielen der Stadterneuerung dient und nicht aus den Erlösen der Flächenentwicklung finanzierbar ist. Betreibt eine Kommune den Abriss, sind Erwerbskosten und die gesamten Abrisskosten abzüglich zu realisierender Erlöse zuwendungsfähig. Bei einer privaten Eigentümerin beziehungsweise einem privaten Eigentümer können maximal 50 Prozent der Abrisskosten gefördert werden. Die für eine Eigentümerin und einen Eigentümer entstehenden Buchwertverluste können Hinderungsgründe für einen Gebäudeabriss sein und Umbauprojekte auf lange Sicht verzögern. Daher ist es möglich, diese bei den Abrisskosten zu berücksichtigen, indem Kosten bis zur Höchstgrenze der tatsächlichen Abrisskosten anerkannt werden. Die Abrissförderung erfolgt immer zum kommunalen Fördersatz. Das heißt, dass die Kommune grundsätzlich einen Eigenanteil an den entstehenden Kosten trägt.

Abseits vom Rückbau bilden Investitionen zur Aufwertung und Weiterentwicklung von Großwohnsiedlungen regelmäßig den Schwerpunkt integrierter Stadtumbaustrategien. Zum einen wird die Aufwertung von öffentlichen Räumen – Straßen, Wege, Plätze, Spielplätze oder Parks – gefördert, um ein attraktives Wohnumfeld in den Großwohnsiedlungen zu schaffen. Zum anderen unterstützen Städtebaufördermittel den Bau oder die Weiterentwicklung von sozialer oder kultureller Infrastruktur, indem beispielsweise Begegnungs- oder Jugendzentren saniert, umgebaut oder neu errichtet werden. Eine grundsätzliche Voraussetzung für den Einsatz von Städtebaufördermitteln ist die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der Planung. Denn öffentliche Räume müssen bedarfs- und maßstabsgerecht an die konkreten Bedürfnisse der Menschen vor Ort angepasst werden. Ein ebenfalls gefördertes Quartiersmanagement koordiniert die Prozesse in der Siedlung und bindet die Bevölkerung in die Planungsprozesse ein. Der Verfügungsfonds – ein in der Regel selbstverwaltetes Fördermittelbudget für lokale Projekte der Bewohnerinnen und Bewohner – gibt Anreize zur Mitwirkung am Stadtumbau.





## Beispiel Soziale Stadt Marl Hüls-Süd



Marl Hüls-Süd ist ein Wohnquartier aus den 1960er Jahren mit Zeilenbauten, achtgeschossigen Hochhäusern und Reihenhäusern, das zu Beginn des Erneuerungsprozesses von städtebaulichen, wohnungswirtschaftlichen und sozialen Missständen betroffen war. Insbesondere die achtgeschossigen Wohngebäude, die sich im Eigentum einer städtischen Wohnungsbaugesellschaft befanden, trugen aufgrund ihrer erheblichen baulichen Mängel, nicht marktfähiger Wohnungsgrößen und -grundrisse, durch ihre monotone und dominante Bauweise und ihre einseitige Belegung mit einkommensschwachen Haushalten zur Stigmatisierung des gesamten Quartiers bei. Von Anfang an war klar, dass für eine nachhaltig erfolgreiche Quartiersentwicklung die städtebauliche Aufwertung mit wohnungswirtschaftlichen Investitionen einhergehen musste.

Der Programmstadtteil Marl Hüls-Süd wurde im Jahr 2008 in das Städtebauförderprogramm Soziale Stadt aufgenommen. Im Rahmen des integrierten Handlungsansatzes sind zahlreiche Maßnahmen zur städtebaulichen Aufwertung und zur Förderung der Nachbarschaften im Quartier durchgeführt worden. Hierzu zählen die Aufwertung einer zentralen Ladenzeile durch Schaffung eines Nachbarschaftszentrums und umgebende Platzgestaltung, die Aufwertung von Wege- und Grünverbindungen, sowie von Schulhöfen und Spielplätzen. Für die Städtebaufördermaßnahme wurden 4,2 Millionen Euro Fördermittel eingesetzt. Die Stadt Marl hat im Rahmen des integrierten Handlungsansatzes ihre kommunalen sozialen Aktivitäten im Stadtteil verstärkt, so dass die baulich-investiven Investitionen von einer Vielzahl von nichtinvestiven Maßnahmen für Kinder, Jugendliche, Familien und Seniorinnen und Senioren flankiert und somit verstärkt wurden.

Parallel hat das kommunale Wohnungsunternehmen NEUMA seine Bestände im Quartier weiterentwickelt. Im Jahr 2009 wurden drei achtgeschossige Hochhäuser mit 138 Wohnungen abgerissen und durch 104 Neubauwohnungen in aufgelockerter Bauweise ersetzt. Im Jahr 2015 folgte der Rückbau von drei weiteren Hochhäusern gleichen Bautyps an der Max-Reger-Straße. Anstelle dieser Gebäude sind neun drei- und viergeschossige Wohngebäude mit insgesamt 84 modernen, barrierefreien Wohnungen entstanden. Zielgruppe des Wohnangebots sind Familien und Seniorinnen und Senioren. Die Kosten für den Abriss der Gebäude wurden mit Mitteln der Wohnraumförderung finanziert. Die fördertechnische Besonderheit dieses Projektes ist die Anwendung des Instruments der mittelbaren Belegung: die neu entstandenen Wohnungen wurden mit Wohnraumförderdarlehen gefördert, die daraus resultierenden Bindungen jedoch auf andere nahegelegene Wohnungen übertragen. Dadurch können die neuen Wohnungen mit gemischten Mieterstrukturen belegt werden, was der Stärkung der sozialen Mischung und Stabilisierung im Quartier dient.

Der integrierte Handlungsansatz für Marl Hüls Süd, mit dem räumlich und zeitlich, städtebauliche, wohnungswirtschaftliche und soziale Maßnahmen gebündelt wurden, ist inzwischen erfolgreich abgeschlossen: Die zwischen 2008 und 2017 umgesetzten Maßnahmen haben unter anderem die Wohn- und Wohnumfeldqualität verbessert, bestehende Infrastruktur erneuert und neue Begegnungsräume geschaffen. Erfolgsfaktor dafür war die Verzahnung von wohnungswirtschaftlichen und städtebaulichen Maßnahmen, die durch die Wohnraumförderung und Städtebauförderung des Landes Nordrhein-Westfalen unterstützt worden sind.

6





**LEBENSWERTE  
QUARTIERE – SOZIALES  
MITEINANDER**

---

# LEBENSWERTE QUARTIERE – SOZIALES MITEINANDER

Wann ist ein Quartier lebenswert? Immer dann, wenn Menschen sich im Raum wohlfühlen, wenn sie Orte der Begegnung haben, sich miteinander austauschen können, kurz: wenn sie gesellschaftlich teilhaben. Öffentliche Bildungs- und Begegnungseinrichtungen, Bürgerhäuser und Stadtteilzentren sowie Sportanlagen, Spielplätze und Parks sind solche Orte, denn sie fördern die soziale Integration im Quartier. Das Land fördert und unterstützt die Stärkung von Quartieren in dreifacher

Hinsicht: Über das Programm „Soziale Integration im Quartier“, über die Baukultur, die nicht nur eine Frage der Architektur ist, sondern vor allem eine Frage der Partizipation an konkreter Projektentwicklung. Und last but not least müssen Menschen sich sicher fühlen. Soziale Quartiere bilden also unterschiedliche Rahmenbedingungen und Voraussetzungen, um zu gelingen. Welche das sind und wie das Land hier unterstützt, dem widmet sich das folgende Kapitel.



# 6.1

## Verbesserung der sozialen Integration und des sozialen Zusammenhalts im Quartier – Investitionspakt Soziale Integration im Quartier

SABINE NAKELSKI

MINISTERIUM FÜR HEIMAT, KOMMUNALES, BAU UND GLEICHSTELLUNG  
DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN

Was macht einen lebenswerten Stadt- und Ortsteil aus? Bei jeder individuell differenzierten Betrachtung wird diese Frage mit zahlreichen Varianten über die Merkmale lebenswerter Stadt- und Ortsteile beantwortet. Es bleiben aber einige wesentliche, für zahlreiche Menschen in unterschiedlichster Lebenssituation ähnliche Anforderungen:

- Wohnraum, der für den jeweiligen Haushalt angemessen und bezahlbar ist,
- Erreichbarkeit von Arbeits-, Ausbildungsplätzen und Weiterbildungseinrichtungen, ärztlichen Versorgungsangeboten sowie von Einzelhandels- und Freizeitangeboten,
- Frei- und Grünflächen, die man nutzen oder „einfach nur“ anschauen kann,
- Gelegenheiten, sich zwanglos und spontan oder geplant zu treffen, gemeinsam die Freizeit zu verbringen, sein religiöses Bekenntnis oder örtliches Brauchtum zu pflegen und
- Möglichkeiten, sich in das Leben im Ortsteil aktiv einzubringen.

Ein lebenswerter Stadt- oder Ortsteil ist also nichts Abstraktes, sondern etwas ganz Konkretes, das unser Leben ausmacht, in gutem Fall so bereichert, damit wir anpacken, mitmachen, mitbestimmen und gestalten können, statt nur zuzuschauen.

Bürgerbeteiligung hat dann nicht mehr die Bedeutung, dass Bürgerinnen und Bürger über die Entscheidungen und Aktivitäten von Lokalpolitik, Verwaltung und Investoren informiert werden, sondern dass Bürgerinnen und Bürger direkt und konkret mitwirken, die Gegenwart und Zukunft unseres Lebensraums zu gestalten.

Die Startbedingungen für eine aktive Mitwirkung am lokalen Leben sind unterschiedlich: So leben in unserer Nachbarschaft viele Menschen in sicheren familiären, beruflichen und finanziellen Verhältnissen, für die es eine Selbstverständlichkeit ist, ihre Fähigkeiten einzubringen und eigene Bedarfe zu formulieren.

Aber unsere Nachbarn sind auch Menschen, die in unsicheren Familienstrukturen oder prekären finanziellen Verhältnissen leben oder sich zunächst noch unsicher mit ersten Schritten in einem fremden Land und einer fremden Sprache bewegen, die wegen gesundheitlicher oder altersbedingter Einschränkungen Unterstützung benötigen, ihren Lebensalltag zu gestalten.



Dieses Miteinander findet nicht irgendwo statt, sondern da, wo wir wohnen, arbeiten, leben, also an einem Ort. Denn es braucht einen Ort, sich zu gemeinsamem Tun zu treffen, vielmehr: Es braucht viele Orte mit verschiedenen Qualitäten, die unterschiedlichen Bedürfnissen gerecht werden:

- Menschen mitten im Berufs- und Familienleben haben oft wenig frei verfügbare Zeit und sind darauf angewiesen die Wege zum Arbeitsplatz oder zu Schulen mit Wegen zum Einkaufen, zu Freizeitornten, zu Ärzten miteinander verknüpfen zu können,
- Kinder brauchen freie und sichere Bewegungs- und Entfaltungsmöglichkeiten im Wohnumfeld,
- Jugendliche brauchen Orte, an denen sie sich ausprobieren können,
- ältere Menschen bevorzugen übersichtliche und lebendige Nachbarschaften.

#### **Was heißt das konkret für die Stadtentwicklungs- und Stadterneuerungspolitik?**

Stadterneuerungspolitik muss die räumlichen Voraussetzungen sichern, verbessern oder erschaffen, dass möglichst viele Menschen ihr Leben so gestalten können, dass der Zugang zu Bildung, zu Arbeit, zu Kultur, Sport, Freizeit und gesellschaftlichem Miteinander im weitesten Sinne ermöglicht wird, dass der Wohnstandort nicht ausschließt von der Wahrnehmung der entsprechenden Angebote. Stadterneuerungspolitik ist also eine Politik des Ermöglichens.

Die Stadtentwicklungs- und Stadterneuerungspolitik der Städte und Gemeinden wird durch einen Handlungsschwerpunkt in der Wahrnehmung der Bürgerinnen und Bürger, dass etwas für ihren Ort getan wird, besonders geprägt: Die Modernisierung, die Erweiterung oder den Umbau, beziehungsweise Neubau der öffentlichen Begegnungsinfrastruktur und des öffentlichen Raumes in ihrem Viertel, das Identifikation bedeutet, Halt und Vertrautes bietet.

Durch ein gut gestaltetes Wohnumfeld, Sport-Freizeit und Begegnungsräumlichkeiten können sich die Menschen zum Mitmachen, zum Mitgestalten eingeladen fühlen.

#### **Beispiele hierfür sind:**

- Das Panoramabad in Engelskirchen, das wie viele Schwimmbäder nicht nur ein Ort des Sports und der Bewegung, sondern auch ein wichtiger sozialer Treffpunkt ist: Für die regelmäßigen Frühschwimmer über die Familien bis hin zu den jugendlichen Cliques, für die die Sommerzeit im Schwimmbad einfach dazu gehört. Ein Förderverein unterstützt den Badebetrieb tatkräftig.
- Der Rheinpark in Duisburg: Durch Freiräume einer ehemals industriell genutzten Fläche und Herstellung eines Grünzuges wird eine ökologische Ausgleichsfläche in einem dicht bebauten Stadtquartier geschaffen, aber auch Möglichkeiten für Bewegung vom Spaziergang über Ballspiele bis zum Skating, von Trödelmärkten bis zum „Abhängen“ am Rheinstrand ist für jeden etwas dabei.

- Die Begegnungsstätte in Schiefbahn: Durch Instandsetzung, Umbau und Erweiterung einer Begegnungsstätte mit separatem barrierefreiem Zugang wird für ältere Mitbürgerinnen und Mitbürger ein Ort für Geselligkeit, Kreativität, Kultur und Bildung gesichert.
- Das Spiel-, Sport- und Bewegungsangebot im Grünzug Bonn-Tannenbusch: In diesem überdurchschnittlich jungen Stadtteil wird mit der gemeinsam mit Kindern, Jugendlichen und Anwohnerinnen und Anwohnern geplanten Anlage das dringend benötigte Freizeitangebot verbessert.
- Die Gesamtschule Gescher: Durch die Aufwertung eines Theater- und Konzertsaaes zu einem multifunktionalen Veranstaltungszentrum wird die „gute Stube“ für Kulturveranstaltungen und Begegnungsmöglichkeiten im Ort gesichert.
- Die Stadtbibliothek in Mönchengladbach, die sich von einer Ausleihstation zu einem viel genutzten Treffpunkt für alle Generationen entwickelt hat und durch eine Modernisierung des Gebäudes optimiert wird.



Abbildung 31:  
Mönchengladbach Rheydt; © Daniel Sadrowski

Diese Begegnungsorte können mit finanzieller Unterstützung der Städtebauförderung nachhaltig geschaffen, gesichert oder aufgewertet werden. Von diesen Investitionen in Schulen, Jugendzentren, Sportanlagen oder Grünflächen profitieren alle Bürgerinnen und Bürger. Diese Projekte tragen zum sozialen Ausgleich und zu einem friedlichen Miteinander bei und sind offen für alle, die sich in diesem Sinne begegnen wollen. Bürgerschaftliches Engagement, Ehrenamt und Mitwirken in der Demokratie können dadurch unterstützt und angeregt werden, denn der gesellschaftliche Zusammenhalt wird dann gestärkt, wenn wir uns miteinander um etwas kümmern, wenn durch das gemeinsame Tun nicht nur Erlebnisse, sondern auch Werte teilen können.

Allein mit dem Investitionspakt „Soziale Integration im Quartier“ werden zwischen 2017 und 2020 für die Erneuerung sowie den Aus- und Neubau sozialer Infrastruktur und deren Weiterqualifizierung zu Orten des sozialen Zusammenhalts und der Integration in den Städten und Gemeinden Nordrhein-Westfalens 220 Millionen Euro bereitgestellt – gut angelegtes Geld für ein funktionierendes Miteinander.

Neben den einzelnen städtebaulichen Investitionen stellt zudem der integrierende Handlungsansatz in der Stadterneuerung eine gute Voraussetzung dafür dar, dass lebenswerte Quartiere und Orte weiterentwickelt werden können. Die Bündelung verschiedenster fachpolitischer Handlungsansätze – zum Beispiel der Bildungspolitik, der Jugend- und der Sozialpolitik, der Mobilitäts- oder der Klimapolitik – in einem mehrjährigen Handlungsprogramm ist eine gute Voraussetzung dafür, dass der Stadtteil und seine Menschen als Ganzes in den Blick genommen werden, nicht nur Häppchenweise mal dieses oder jenes Problem angegangen wird, sondern dass es eine abgestimmte, von allen wesentlichen Akteurinnen und Akteuren getragene Strategie und somit geradezu einen Ruck für einen ganzen Orts- oder Stadtteil gibt, der Energie und Engagement der Menschen freisetzt. Und das ist es, was letztlich lebenswerte Quartiere ausmacht.

Abbildung 32:  
Adobe Stock © honorick

## 6.2

## Baukultur – Eine Chance für die Quartiersentwicklung

### Ein etwas anderer Blick auf Planung und Prozesse

PETER KÖDDERMANN

BAUKULTUR NORDRHEIN-WESTFALEN E.V.

#### Allgemeiner Zugang

Die europäischen Kulturminister haben in ihrer Davos Deklaration 2018 „Towards a high-quality Baukultur for Europe“ einen allgemeinen Verlust an Qualität der gebauten Umwelt festgestellt. Dabei wurden im Besonderen fehlende gestalterische Werte, ein eher peripheres Interesse für Nachhaltigkeit sowie ein verantwortungsloser Landverbrauch beklagt. Diese Feststellungen fallen zusammen mit sehr aktuellen gesellschaftlichen Wandlungsprozessen, deren Entwicklungen bis dato schwer abschätzbar sind. Digitalisierung, Klimawandel, Mobilität und veränderte Interessen- und Akteurskulissen fordern längst dazu auf, das Bauen als eine gesellschaftliche Dienstleistung wieder neu zu betrachten und zu bewerten. Was heißt qualitätvoller Wohnungsbau heute? Was bedeutet zukunftsgerichtete Quartiersentwicklung? Wie wollen wir mit historischem Baubestand umgehen? Was kann Partizipation in der Stadt und Regionalentwicklung leisten? Dies ist nur ein Ausschnitt der Fragen, die sich aktuell stellen.

Aus veränderten Anforderungen an das Bauen resultieren auch immer modifizierte Ideen-, Planungs- und Bauprozesse, ergeben sich veränderte Akteurskonstellationen, entwickeln sich neue Gestaltungsaufgaben.

Soziale Fragestellungen und auf Gemeinschaft ausgerichtete Wohnraumkonzepte haben an Wert und Bedeutung stark zugenommen. All diese Veränderungen fordern dazu auf, den baukulturellen Fragen eine besondere Bedeutung zukommen zu lassen.

Das Wesen von Baukultur macht aus, sich mit Qualitäten des Bauens und mit Wertschätzung des Gebauten auseinanderzusetzen. Dies betrifft Analysen, Prozessaktivitäten und Strukturen von der Fragestellung/Aufgabenstellung und Idee bis zur Realisierung. Längst ist Baukultur nicht mehr nur kulturelle Zusatzaufgabe, die für eine mögliche Ästhetisierung von Gestaltung steht, sondern zu einer gesellschaftlichen Aufgabe mutiert. Baukultur bedeutet in Zukunft stärker Raum- und Gestaltungsqualitäten zu benennen, ökologische Nachhaltigkeit zu erzeugen, ökonomische Mehrwerte zu erzielen, Planungs-, Prozessqualität zu unterstützen und nicht zuletzt für eine soziale Teilhabe aller an den Gestaltungsprozessen zu sorgen. Das heißt in der Praxis, dass die Akteure des Planens und Bauens bereits in der Phase null – vor der Prozessplanung – einen offenen Blick der vom Bauvorhaben betroffenen Akteurinnen und Akteure (Nutzerinnen und Nutzer, Anwohnerinnen und Anwohner etc.) zur Ideenentwicklung und Aufgabenstellung auf das Projekt zulassen sollten. In diesem Sinne kann Baukultur frühzeitig Anstöße zu einer nachhaltigen Stadt- und Quartiersentwicklung geben.

## Lebenswerte Quartiere

Die Frage: „Wie und wo will ich wohnen?“ ist nicht mehr ausschließlich abhängig von den finanziellen Möglichkeiten. Sie ist heute entscheidend abhängig von der jeweiligen Lebensphase und wird geprägt von den Erwartungen, die man an den Wohnraum, aber auch an das Wohnumfeld richtet. Diese Erwartungen sind natürlich sehr unterschiedlicher Natur. Sie reichen von Mobilitätsanforderungen, über Gestaltungsqualitäten bis hin zu Bildungseinrichtungen (Kindertagesstätten, Schulen etc.), Freizeitangeboten und sozialen Zugehörigkeiten. Wohnen ist immer mehr als nur Raumnutzung! Gerade die ländlichen Regionen in Nordrhein-Westfalen stehen in wichtigen Profilbildungsphasen, um neue, moderne Wohn- und Lebensangebote anbieten zu können und sich so positiv zu profilieren.

## Ein kurzer Rückblick auf den Wohnungsbau in Deutschland

Die große Nachfrage nach günstigem Wohnraum im Nachkriegsdeutschland führte in den fünfziger und sechziger Jahren des 20. Jahrhunderts dazu, großdimensionalen Wohnungsbau in kurzer Zeit entstehen zu lassen. Ein städtebauliches Leitbild für viele dieser Siedlungen und Wohnstädte beinhaltete die strikte Trennung von Wohnort und Arbeitsplatz. Nicht selten wurden Wohnungsbauprojekte aus funktionalen und rein ökonomischen Ansätzen (Wirtschaftsfunktionalismus) in kurzer Zeit umgesetzt und im Weiteren als Kapitalanlage behandelt. Zusätzlich ließen fehlende Investitionen zur baulichen Pflege und zum Teil katastrophale Belegungsstrategien verwahrloste Wohnsiedlungen ohne jede Lebens- beziehungsweise Wohnqualität an den Stadtperipherien und vor den Toren vieler Städte entstehen. Ansatz war ein Wohnungsbau für Menschen, aber nicht mit den Menschen.

## Und heute?

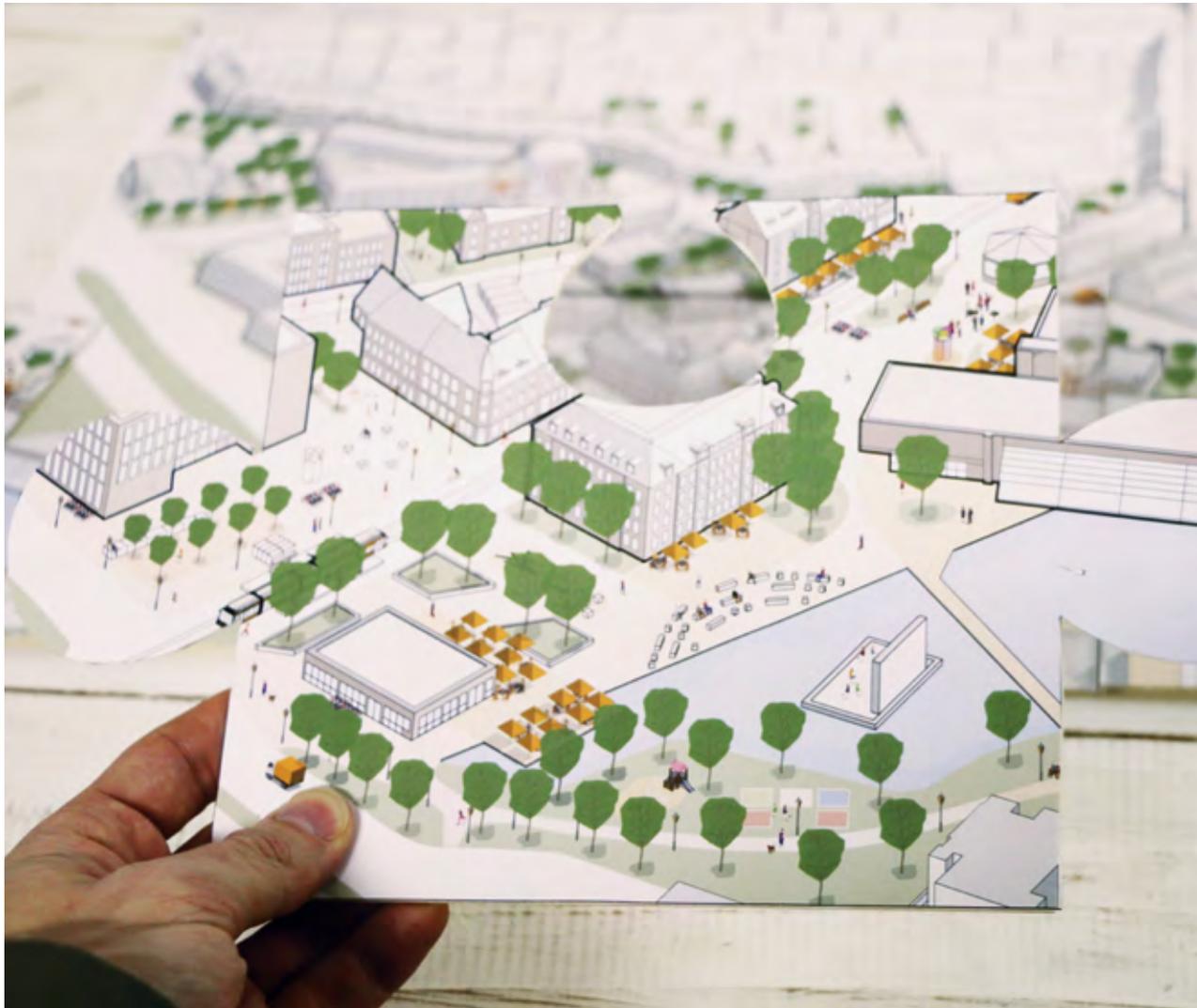
Die Frage nach bezahlbarem Wohnraum wird heute in vielen Groß- und Mittelstädten Nordrhein-Westfalens wieder gestellt. Auch aktuell wird darüber nachgedacht, wie man in möglichst kurzer Zeit Wohnungsbau entwickeln und realisieren kann. Dabei muss er den heutigen funktionalen, aber auch nachhaltigen Anforderungen genügen und ökonomischen Möglichkeiten entsprechen. Die Europäische Stadt bleibt als ein Ort andauernder Transformationen und Wandlungen der idealtypische Rahmen für zukunftsgerichtete Wohntypologien.

Die Analyse der Wohnungsbauentwicklung der vergangenen siebzig Jahre in Deutschland und in Nordrhein-Westfalen macht deutlich, welche Bedeutung baukulturellen Ansätzen bei der Entwicklung von Wohnbauten und Quartiersentwicklungen zukommt. Ein Blick auf den sozialen Wohnungsbau der 1920er Jahre macht diese besonders deutlich. Trotz großer ökonomischer Zwänge wurden baukulturelle Aspekte nicht außer Acht gelassen, die die Akzeptanz dieser Siedlungen bis heute ermöglichen. Will man auf die negativen und unsozialen Entwicklungen, die besonders die großdimensionalen Wohnungsbauprojekte in der Vergangenheit erzeugt haben, für die Zukunft möglichst ausschließen, so werden die baukulturellen Aspekte zu einem entscheidenden Erfolgsmoment.

Baukulturelle Ansätze für die Quartiersentwicklungen können vielerlei Instrumente bereitstellen. Dies gilt für Kommunikations- und Moderationsaufgaben, für Ideenfindungsprozesse oder die Entwicklung individuell zugeschnittener Projektstrukturen. Dem muss aber die Bereitschaft vorausgehen, neue Ideen zuzulassen und die etablierte Betrachtung zu öffnen. Dazu gehört, den Kreis der Beteiligten zu öffnen und das Gespräch zu suchen. Schon jetzt werden in ersten Projekten Baukulturbeiräte, professionell agierende Initiativen oder auch Hochschulen mit ihren Studierenden gesucht, um zukunftsweisende Projektentwicklungen zu finden.

## Baukulturelle Aktivitäten

Im Folgenden werden drei Projektbeispiele vorgestellt, die durch baukulturelle Auseinandersetzung zu Impulsen einer bürgergetragenen Stadtteilentwicklung geführt haben oder neue Perspektiven auf Quartierentwicklungen für die Planung erbrachten. Dabei sind alle vorgestellten Beispiele von Studierenden der Raumplanung/ Stadtentwicklung und der Architektur in Partnerschaft mit der Landesinitiative „Baukultur Nordrhein-Westfalen“ (früher „StadtBauKultur NRW“) entwickelt und durchgeführt worden.





## Ückendorf urbanism – Ideen für einen Lebensraum

Als Beispiel für problembehaftete Stadtteile in Deutschland wird in der Stadtentwicklung häufig Ückendorf, ein Stadtteil im Süden Gelsenkirchens, genannt. Studierende der Technischen Universität Dortmund waren 2017 und 2018 eingeladen, sich mit dem Stadtteil zu befassen und im Weiteren studentische Entwürfe für die Attraktivierung des Stadtteils zu entwickeln. Im Zentrum der Analyse stand dabei die Kontaktaufnahme mit den Menschen vor Ort. Meetings mit der Planungsverwaltung der Stadt Gelsenkirchen, ein gemeinsam konzipiertes Blockseminar und Exkursionen mit Schülerinnen und Schülern der Gesamtschule Ückendorf (9. und 10. Klasse) sowie Gespräche mit Seniorinnen und Senioren, Künstlerinnen und Künstler bildeten die Grundlage zur Ideenentwicklung. Resultat waren vielfältige Projektkonzepte und Entwürfe. Es entstanden soziale Karten des Stadtraumes durch die beteiligten Schülerinnen und Schüler. Diese Karten rückten die stadträumlichen Bezüge in ein neues Licht und ermöglichten der Planungsabteilung der Stadt neue Einblicke in den Lebensraum Ückendorfs.

Alle Ergebnisse wurden in zwei Ausstellungen zusammengefasst und der Öffentlichkeit präsentiert.



### Heimatwerker. Ein Projekt in der Kleinstadt

Um Veränderungen herbeizuführen oder sich auf neue Herausforderungen einzulassen, bedarf es immer der Zusammenarbeit verschiedener Partner und nicht selten auch den Willen und Mut zu einem Experiment. Nieheim, eine kleine Stadt im Kreis Höxter, hat gemeinsam mit der Landesinitiative „Baukultur Nordrhein-Westfalen“ und der Fachhochschule Detmold in 2019 das experimentelle Projekt „Heimatwerker“ zu einem guten Abschluss gebracht. Gemeinsam mit Flüchtlingen, Studierenden und Nieheimer Bürgerinnen und Bürgern wurde ein ungenutztes Ackerbürgerhaus im historischen Zentrum des Ortes zu einem offenen Treffpunkt der Stadtgesellschaft umgestaltet und saniert.

Dabei spielte die Einbindung der Flüchtlinge in die Planung und in die nötigen Bauprozesse eine besondere Rolle. Integration durch Mitarbeit in einem Bauprozess waren zu Beginn des Projektes 2015 Experiment und Ziel zugleich. In Zukunft werden eine Kleiderstube der AWO, ein Flüchtlingsberatungsbüro der Caritas und vielerlei Veranstaltungen unterschiedlicher Stadtakteure das Haus als ein offenes Haus für alle Menschen charakterisieren und beleben.

Abbildung 34:  
Gemeinsam saniertes Ackerbürgerhaus Nieheim; © Sebastian Becker

Abbildung 35:  
Regiopolitan Living; © Marie Kickhöfel / NRW.BANK 2017

## Neue Quartiere durch Kooperation

Unter dem Motto „Wachstum in Kooperation – Neue Wohnraumangebote in der Region“ hat die NRW.BANK bereits 2017 einen Ideenwettbewerb mit Studierenden stattfinden lassen, der als Grundlage zur Entwicklung neuer Stadtquartiere, neue Formen einer Kooperation und unter Einbindung interdisziplinärer Lösungsansätze eine ergebnisoffene Debatte um moderne Quartiersentwicklung förderte. In drei unterschiedlichen Betrachtungsräumen – den Regionen Düsseldorf, Münster und Bielefeld – wurden Planungsflächen beschrieben und Studierende aufgerufen, nachhaltige Konzepte für Neustadtquartiere zu entwickeln. Dabei standen im Besonderen die Fragen nach den Auswirkungen einer Quartiersentwicklung auf die unmittelbar angrenzende Umgebung und neue Lösungsansätze zu den Themen Wohnen, Arbeiten, Mobilität und Freiraum im Fokus der Betrachtung.

Das Land Nordrhein-Westfalen unterstützt gemeinsam mit vielen Initiativen und Akteurinnen und Akteuren ausdrücklich die baukulturelle Auseinandersetzung im Land. Denn die Qualifizierung des Bauens löst nicht nur positive ökonomische Effekte aus und fordert Gestaltungskriterien ein, sondern fördert gleichzeitig Partizipationsprozesse in der Stadt und im ländlichen Raum. Baukultur fördert insgesamt die Identifikation mit der gebauten Umwelt.

Für die neue Landesinitiative „Baukultur Nordrhein-Westfalen“ wurden deshalb 2019 das Museum für Architektur und Ingenieurkunst M:AI und StadtBauKultur NRW zu einem Verein „Baukultur Nordrhein-Westfalen e.V.“ zusammengelegt. Ziel dieser Umstrukturierung ist es, zukünftig mit einem gemeinsamen Programm noch stärker baukulturelle Themen im Sinne des Landes zu spielen. Hauptaufgaben und Ziele der Landesinitiative sind die Etablierung von, die Kommunikation über und die Sensibilisierung für Baukultur in Nordrhein-Westfalen.



## 6.3

## Sichere Städte und Quartiere – Aufgaben der Stadtentwicklung

RALF ZIMMER-HEGMANN

ILS – INSTITUT FÜR LANDES- UND STADTENTWICKLUNGSFORSCHUNG GGMBH

Zur Aufenthalts- und Lebensqualität unserer Städte und Quartiere gehört, dass sich alle Bevölkerungsgruppen möglichst angstfrei und sicher vor Eingriffen in ihre Rechte, in ihre persönliche Unversehrtheit, Integrität und ihre Lebensführung bewegen können. Welchen Beitrag dazu Stadtentwicklungspolitik leisten kann, soll nachfolgend näher beschrieben werden. Ich argumentiere, dass es nicht nur ein Recht auf Stadt für alle Bevölkerungsgruppen gibt, sondern dass es ebenso und als ein Teil davon ein Recht auf Sicherheit in der Stadt gibt, bei dem insbesondere schwächere Bevölkerungsgruppen einen Anspruch auf die Gewährleistung öffentlicher Sicherheit haben, während finanzstärkere Gruppen sich diese meist aus eigener Kraft beziehungsweise eigenem Vermögen leisten können.

Allerdings ist dabei auch vor manchen Aufregungen zu warnen. Nicht jede Debatte über Unsicherheit und Kriminalität oder jedes Unsicherheitsempfinden muss einer tatsächlichen Bedrohung entsprechen. Objektive Sicherheit und Unsicherheitsempfinden entwickeln sich paradoxerweise zunehmend auseinander. Daher bedarf es verschiedener Maßnahmenbündel und dem Zusammenwirken unterschiedlicher Handlungsfelder und Akteurinnen und Akteure im Rahmen einer integrierten Strategie, um problemangemessene Lösungen zur Verbesserung der Sicherheit und zum Abbau von Unsicherheitsempfinden in Städten und Quartieren zu finden.

### 1. Recht auf Stadt – Recht auf Sicherheit

Das Verhältnis von Urbanität, Freiheit und Sicherheit ist kompliziert. Historisch betrachtet waren die Städte immer beides: Orte der Befreiung von Kontrolle und Unfreiheit sowie Orte neuer Sicherheit. Der mittelalterliche Ruf „Stadtluft macht frei“ bedeutet, dass man sich aus der Unterdrückung und Willkür der Feudalherren mit der Flucht in die Städte befreien konnte. Diese boten mit ihren Stadtmauern und ihrer rechtlichen Bürgerverfassung Freiheit in der Lebensführung und Sicherheit vor Verfolgung der alten Herren. Freiheit und Sicherheit waren also keine Gegensätze.

Die modernen Städte sind bis heute für viele Menschen Fluchtpunkte aus der sozialen Kontrolle eher dörflich-ländlicher Strukturen. Ob es die jungen Studierenden mit ihrem Drang ausbrechen aus elterlicher Bevormundung und den als provinziell wahrgenommenen, kleinstädtischen Lebensverhältnissen sind oder die Migrantinnen und Migranten mit ihren ganz unterschiedlichen Fluchtmotiven: Gesucht werden neben Ausbildung, Arbeit und Beschäftigung ebenso die Vielfalt, Toleranz, Offenheit und Anonymität der Großstadt. Sie akzeptieren, wenn der Zugewinn an Freiheit zunächst mit einem begrenzten Verlust an Sicherheit einherzugehen scheint – bis zu einem gewissen Grad. Schon Alexander Mitscherlich hat in seiner Schrift „Die Unwirtlichkeit unserer Städte“ (1965) auf dieses Spannungsverhältnis hingewiesen.

Stadt ist immer beides: Ort von Freiheit und Sicherheit. Daher umfasst die Freiheits- und Teilhabegarantie der Stadt für alle Bevölkerungsgruppen, also das Recht auf Stadt, immer auch das Recht auf eine sichere und angstfreie Lebensführung in der Stadt. Gerade für gesellschaftliche Minderheiten und benachteiligte Bevölkerungsgruppen muss die öffentliche Hand dabei schützender Garant dafür sein, die Freiheit in der Lebensführung – unabhängig von politischer Einstellung, Religion, Herkunft, Geschlecht etc. – ungehindert ausüben zu können. Der Schutz der Schwächeren vor Bedrohung, Gewalt, Diskriminierung und anderen ungerechtfertigten Eingriffen in die Lebensführung ist dabei eine vorrangige Aufgabe des Staates beziehungsweise der Kommune. Ein Verzicht darauf würde bedeuten, dass nur noch ökonomisch Stärkere sich Sicherheit leisten und kaufen können. Diese zunehmende Privatisierung von Sicherheit beispielsweise durch die Abschottung in „Gated Communities“ bedroht allerdings unser offenes und egalitäres Verständnis von Urbanität. Voraussetzung dieser Urbanität ist also die Gewährleistung öffentlicher Sicherheit auch als kommunale Aufgabe.

## **2. Objektive Sicherheit und gefühlte Unsicherheit entwickeln sich auseinander**

Allerdings erzeugt nicht jede medial geführte und verstärkte Debatte über Kriminalität und Unsicherheit in der Stadt auch gleich einen öffentlichen Handlungsbedarf. Manchmal gewinnt man auch den Eindruck, dass die Debatte über unsichere Städte und Quartiere auch ideologisch und medial getrieben ist. Manche Berichte über unsichere Orte sind bei näherem Hinsehen und der Betrachtung anhand tatsächlicher Kriminalitätszahlen häufig überzeichnet oder auch vorurteilsbeladen. In gewisser Weise scheinen Berichterstattungen auch gewissen konjunkturellen und sich selbstverstärkenden Debattenzyklen geschuldet. Regelmäßig ploppen Diskussionen in Politik und Medien über „No-Go-Areas“ auf, meist zu Sommerferienzeiten, um nur ein Beispiel zu nennen.

Um nicht falsch verstanden zu werden: Natürlich gibt es Sicherheitsprobleme in Städten und Quartieren. Entscheidend aber ist es, die Dimensionen der Bedrohungen und Gefährdungen nüchtern und realistisch einzuschätzen und genau zu analysieren. Erschwert wird das auch dadurch, dass es zu einem zunehmenden Wahrnehmungsparadoxon in der Gefährdungsbeurteilung kommt. Obwohl die Kriminalitätszahlen in den letzten Jahren deutlich rückläufig sind, steigt das Unsicherheitsempfinden bei den Menschen. Die wissenschaftlichen Ursachen dafür hier aufzulisten, würde zu weit führen. Fakt ist aber, dass es offenbar neben der direkten Beeinflussung und Prävention bei der Kriminalitätsentwicklung auch mehr und mehr darum gehen muss, Unsicherheitsempfindungen im Rahmen von Kommunikationsstrategien zu begegnen.

## **3. Fünf Handlungsfelder für mehr Sicherheit**

Insofern bedarf es eines Bündels von Maßnahmen, um das Thema Sicherheit in Städten und Quartieren zu bearbeiten. Dabei sind die Herausforderungen von Quartier zu Quartier unterschiedlich: je nach objektiver beziehungsweise empfundener (Un-)Sicherheit. Am Anfang sollte eine vernünftige Ist-Analyse über die Herausforderungen stehen: Wie sind die tatsächlichen Kriminalitätszahlen und wie ist das Unsicherheitsempfinden in der Bevölkerung? Eine enge Kooperation mit der örtlichen Polizei sowie eine Meinungsabfrage in der Bewohnerschaft bilden hier eine gute Ausgangsbasis. Bewährt haben sich auch Quartiersdialoge mit örtlichen Akteurinnen und Akteuren, Bewohnerinnen und Bewohnern, um die Dimensionen der Problemlagen zu erfassen beziehungsweise auf eine sachliche Grundlage zu stellen und gemeinsam die zentralen Handlungsbedarfe zu identifizieren.

Je nach Herausforderungen sind dann Maßnahmen in unterschiedlichen Handlungsbereichen gemeinsam zu entwickeln. Wichtig ist hier in der Tat eine gemeinsame Strategie zwischen öffentlichen Akteuren (Kommune, Polizei), lokalen Vereinen und Institutionen, örtlicher Wirtschaft und Bewohnerschaft. Sicherheit und Kriminalprävention sind gemeinsame gesellschaftliche Aufgaben. Fünf zentrale Handlungsbereiche lassen sich dabei identifizieren.

#### **a. Soziale Stabilisierung, Zusammenhalt und Verantwortung**

Nicht erst seit der Untersuchung der Wohnungswirtschaft über „Überforderte Nachbarschaften“ wissen wir, dass funktionierende Nachbarschaften eine entscheidende Voraussetzung dafür sind, sich in der eigenen Wohnumgebung wohl und sicher zu fühlen. Alle sozialen Maßnahmen, die der sozialen Stabilität und der Begegnung im Quartier dienen, fördern auch den sozialen Zusammenhalt und die Verantwortungsbereitschaft der Menschen für ihr Gemeinwesen. Daher gehören eine gute Infrastrukturausstattung und ortsnahe Beratungsangebote zur Unterstützung von benachteiligten Bevölkerungsgruppen gerade auch in sozioökonomisch schwierigen Stadtteilen zu einer wichtigen Aufgabe der Stadtentwicklungspolitik. Insbesondere die Bildungseinrichtungen übernehmen mit Blick auf die Erziehung und Bildung von jungen Menschen eine entscheidende Rolle auch bei der Gewaltprävention. „Die besten Schulen in schwierigen Stadtteilen“ ist daher die beste Antwort auf potenzielle Kriminalitätsgefährdungen.

Gerade die Förderung von Angeboten und Orten der Begegnung im Quartier, an denen sich Menschen unterschiedlicher sozialer Lagen und Herkunft kennen und verstehen lernen können dient dazu, Ängste, Vorurteile und Anonymität abzubauen und Vertrauen ineinander zu stärken. Die Menschen bei der Ausgestaltung von Angeboten und Maßnahmen im Quartier aktiv einzubinden und zu beteiligen fördert nicht nur die Verantwortungsbereitschaft, sondern auch das Vertrauen. Eine so verstandene soziale Gemeinwesenarbeit mit guter Infrastrukturausstattung nenne ich den wichtigsten Beitrag zur Förderung von Sicherheit und zur Verringerung eines zunehmenden Unsicherheitsempfindens. Doch seien wir nicht naiv: Trotz guter Voraussetzungen für ein funktionierendes Gemeinwesen vor Ort kann es Gefährdungen der Sicherheit und des Sicherheitsempfindens geben. Daher sind bedarfsabhängig weitere Maßnahmen erforderlich. Hier sind zunächst baulich-räumliche und technische Maßnahmen der Kriminalprävention zu nennen.

#### **b. Baulich-räumliche und technische Prävention und Maßnahmen**

An erster Stelle ist hier die städtebauliche Kriminalitätsprävention zu nennen. Bauliche Strukturen haben Einfluss auf die Begünstigung oder Verhinderung von Tatgelegenheiten ebenso wie auf das Unsicherheitsempfinden von Menschen. Nicht einsehbare oder dunkle Räume, Tiefgaragen und Parkgeschosse, eintönige und anonyme architektonische Gestaltung, die Verwahrlosung von öffentlichen Flächen, ungesicherte Haustüren und Fenster, um nur einige Aspekte zu nennen, begünstigen Straftaten oder führen zu gefühlten Angsträumen oder tatsächlichen Tatorten. Die frühzeitige Einbeziehung von Polizei und Fachleuten im Bereich der städtebaulichen Kriminalprävention bei der Planung und Ausgestaltung von Bauvorhaben ist daher eine grundlegende Bedingung, um auf solche Aspekte der baulichen Gestaltung zu achten.

So können schon beim Neubau und auch bei der Umgestaltung von Gebäuden und öffentlichen Räumen viele Fehler vermieden und kriminalitätsreduzierende gestalterische Lösungen gefunden werden. Einsehbare und gut ausgeleuchtete Flächen und Gebäude, belebte und durch unterschiedliche soziale Gruppen zugängliche Räume sind hier meist gute und wirksame Lösungen der Kriminalprävention. Sind solche gestalterischen Maßnahmen aufgrund der tatsächlichen Gefährdungen nicht ausreichend, können auch weitergehende technische Lösungen notwendig sein.

Die Videoüberwachung von größeren Wohngebäuden oder des öffentlichen Raums, aber auch die nicht-technischen Lösungen wie die Concierge-Hausmeister in Hochhäusern haben sich dabei häufig bewährt. Wobei nach meiner Meinung den personellen menschlichen Lösungen in den meisten Fällen der Vorzug gegenüber den technischen Lösungen zu geben ist. Persönliche Beziehungen erzeugen eher Vertrauen als die kalten technischen Lösungen, die das Gefühl von Anonymität eher vergrößern. Allerdings muss man auch sehen, dass aufgrund der digital-technischen Möglichkeiten und Euphorie heute smarte Lösungen im Mittelpunkt auch von Architektur, Städtebau und Stadtplanung stehen, die menschliche Dienstleistungen eher weiter zurückdrängen. Ein Beispiel ist auch der öffentliche Verkehr, in dem durch autonome digitale Fahrsysteme Menschen verzichtbar werden. Während früher in Straßenbahnen Schaffnerinnen und Schaffner sowie Fahrerinnen und Fahrer gemeinsam für soziale Kontrolle sorgten, bleiben heute nur die Videoüberwachung und das Notrufsystem übrig. Ich halte das für falsch. Hier sollte der Grundsatz gelten: So viele Menschen wie möglich, so viel Technik wie nötig. Das gilt im Übrigen auch für die Präsenz von Polizei und Ordnungsdiensten. Die persönliche Präsenz in einem zivilen und zurückhaltenden Auftreten erzeugt in den überwiegenden Fällen ein zusätzliches Sicherheitsgefühl bei den Menschen und schreckt potenzielle Täter ab. Demgegenüber führt aber eine unverhältnismäßig hohe Polizeipräsenz in Kombination mit martialischem Auftreten in vielen Fällen zum gegenteiligen Effekt. Das richtige Maß und Auftreten sind also entscheidend.

### **c. Ordnungsrechtliche und kontrollierende Maßnahmen**

Neben der starken Präsenz von Polizei und Ordnungsdiensten sind schließlich an dritter Stelle und auch in dieser Priorität, dort wo erforderlich, unmittelbare ordnungsrechtliche und kontrollierende Maßnahmen zu nennen. Wo die Sicherheit unmittelbar gefährdet ist, kann beispielsweise durch Ausweis- und Zugangskontrollen die Nutzung stärker überwacht oder an bestimmten Orten – in zwingenden Fällen – auch eingeschränkt werden. Aktuelles Beispiel sind im vergangenen Sommer die Diskussionen um die Sicherheit in öffentlichen Badeanstalten, wo Kommunen durch die Präsenz von Ordnungsdiensten und entsprechende Zugangs- und Ausweiskontrollen die Situation entschärfen konnten. Es sei aber zu betonen, dass solche kontrollierenden oder auch einschränkende Maßnahmen nur als letztes Mittel und im Rahmen der Verhältnismäßigkeit zum Einsatz kommen sollten.

Entscheidender und möglichst unterhalb dieser Eingriffsschwelle scheint mir zu sein, die erforderlichen Maßnahmen bezogenen auf eine bestimmte Gebietskulisse, also zum Beispiel auf ein Quartier, gut zu koordinieren und durch die Zusammenarbeit möglichst vieler Akteurinnen und Akteure auf eine breite Grundlage zu stellen. Dem Management und der Netzworkebildung von lokalen Sicherheitspartnerschaften kommen daher eine sehr wichtige Bedeutung zu.

**d. Netzwerke und Management**

Um die Sicherheit und das Sicherheitsempfinden in einem Quartier zu steigern, bedarf es entsprechend einer vorhergehenden Problemanalyse des Zusammenwirkens von sozialen, baulich-technischen und ordnungsrechtlichen Maßnahmen. Dafür braucht es Strukturen der Zusammenarbeit und der Koordinierung im Quartier. Kriminalpräventive Gremien auf Stadtteilebene können dazu hilfreich sein. Aber nicht in jedem Stadtteil ist ein kriminalpräventiver Rat auch erforderlich. Häufig gibt es schon bestehende Strukturen in den Stadtteilen, die für Fragestellungen von Sicherheit und Kriminalprävention genutzt und geöffnet werden könnten. Nicht für jede Fragestellung muss eine neue Struktur geschaffen werden. Insbesondere in Gebieten mit Städtebauförderungsprogrammen („Soziale Stadt“, Stadttumbau, „Aktive Zentren“) existieren meist Formen von Stadtteil-, Quartiers- oder Citymanagement, die sich kriminalpräventiven Fragestellungen noch stärker widmen könnten. Aus Untersuchungen beispielsweise in Gebieten der „Sozialen Stadt“ wissen wir, dass Aspekte von Sicherheit und Kriminalprävention häufig insbesondere durch soziale und bauliche Maßnahmen angesprochen werden, allerdings meist das strategische Gesamtkonzept für diese Fragestellungen fehlt. Dort, wo Betroffenheit existiert, könnten durch örtliche „Sicherheitsdialoge“ und Handlungskonzepte, beispielsweise durch das Quartiersmanagement, Maßnahmen besser zusammengeführt und koordiniert werden.

Wir wissen aber auch, dass das meist noch nicht hinreichend ist, um das Sicherheitsempfinden der Bewohnerschaft positiv zu beeinflussen, da die Maßnahmen zu wenig kommuniziert werden. Das Empfinden von Unsicherheit ist, wie bereits festgestellt, in hohem Maße von subjektiven Wahrnehmungen und deren Verarbeitung abhängig. „Tue Gutes und rede darüber“ ist von daher ein wichtiger Grundsatz, um Maßnahmen im Bereich der Kriminalprävention besser an den Mann/die Frau zu bringen. Daher sollte im Rahmen integrierter Strategien für mehr Sicherheit und Kriminalprävention die Kommunikation und die Imageentwicklung ein fester Bestandteil sein.

**e. Kommunikation und Imageentwicklung**

Aus eigenen Untersuchungen des ILS wissen wir, dass insbesondere benachteiligte Stadtteile häufig über ein negatives Image verfügen und stigmatisiert werden. Oft bestehen Vorurteile, die gerade auch im Bereich der Kriminalitätsgefährdung die Situation meist überzeichnen. Aus einem singulären Ereignis werden dann schnell Rückschlüsse auf ein ganzes Gebiet und seine Bevölkerung gezogen. Dieses Negativimage hat einen eigenen und zusätzlichen negativen Einfluss auf die benachteiligten Gebiete. Obwohl in vielen Fällen keine statistischen Belege für eine höhere Kriminalitätsbelastung erkennbar sind, gelten viele arme Stadtteile als verrufene und gefährliche Gebiete. Solche Negativzuschreibungen und -images sind langlebig und nur sehr schwer aufzubrechen. Neben wirksamen sozialen oder baulichen Maßnahmen zur Stabilisierung und Aufwertung solcher Quartiere braucht es daher eine gezielte begleitende Kommunikationsstrategie zur Imageentwicklung, um diese Vorurteile abzubauen. Konzepte und Verfahren wie Neighbourhood Branding, mit denen in Zusammenarbeit mit der Bevölkerung und den Akteurinnen und Akteuren vor Ort gemeinsam an einer Imageverbesserung gearbeitet wird, haben sich hier gut bewährt.

**4. Fazit: Sicherheit als Bestandteil der integrierten Stadt- und Quartiersentwicklung**

Sicherheit und Kriminalprävention sind keine Randthemen der Stadtentwicklung, sondern gehören auf Grundlage einer nüchternen Analyse in den Kanon der integrierten Stadt- und Quartiersentwicklung. Dabei besteht gewiss nicht überall akuter Handlungsbedarf. Nur dort, wo erhöhte Kriminalitätsbelastungen und ein erhöhtes Unsicherheitsempfinden festzustellen sind, gehört das Thema auf die Tagesordnung. Im Rahmen einer integrierten Gesamtstrategie sollten je nach örtlicher Problemlage Maßnahmen entwickelt und gebündelt werden. Wichtig dabei ist, auf Grundlage einer realistischen Analyse über tatsächliche Gefährdungen und Handlungsbedarfe zusammen mit den Akteurinnen und Akteuren und der Bevölkerung vor Ort gemeinsame Strategien zu entwickeln und diese gut zu kommunizieren. Auf dieser Grundlage kann es dann gelingen, Kriminalitätsgefährdungen zu vermindern und Unsicherheitsempfinden abzubauen.



## 6.4

## Unterstützung der Städte und Gemeinden beim Umgang mit sogenannten Schrottimmobilien – Das Modellvorhaben „Problemimmobilien“

**CORD CARL, CHRISTIAN MEYER**

MINISTERIUM FÜR HEIMAT, KOMMUNALES, BAU UND GLEICHSTELLUNG  
DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN

In allen Städten und Gemeinden finden wir Gebäude, die in Folge ihres baulichen Zustands, einer zurückgehenden Wohnungsnachfrage, nachteiligen Standortbelastungen, wie beispielsweise Immissionen, oder durch eine nicht nachhaltige Bewirtschaftung problematische Entwicklungen genommen haben. Diese Gebäude können aufgrund ihres Zustandes oder ihrer Bewirtschaftung die Lebensqualität und das Image des gesamten örtlichen Umfelds beeinträchtigen. In besonders schwerwiegenden Fällen geht von diesen Gebäuden eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung aus. Spätestens dann wird von einer Problem- oder Schrottimmobilie gesprochen.

Problemimmobilien finden sich sowohl in schrumpfenden als auch in prosperierenden Räumen. Sie sind also nicht ausschließlich Nebenerscheinung von demografischen und ökonomischen Umbrüchen. Allerdings sind Problemimmobilien wesentlich häufiger in Räumen im wirtschaftlichen Strukturwandel anzutreffen, in denen wegen geringerer Nachfrage und Kaufkraft mögliche Erhaltungsinvestitionen nur mit geringer Rendite verbunden sind.

Daher sind solche Immobilien überproportional in Stadterneuerungsgebieten vorhanden, da dort städtebauliche Missstände und Funktionsverluste bestehen, die mithilfe von integrierten Erneuerungs- und Umbauansätzen beseitigt werden. Sie stellen eine Wohnlage dar, in der die Mieten vergleichsweise niedrig und Wohnungen in der Regel überproportional verfügbar sind. Bevölkerungsgruppen, die über wenig Einkommen verfügen oder von Benachteiligung bei der Wohnungssuche betroffen sind, wohnen hier überproportional.

Diese Situation nutzen manche Vermieterinnen und Vermieter auch dazu, Wohnräume mit geringem Ausstattungsstandard, teilweise unter Inkaufnahme ungesunder Wohnverhältnisse, zu vermieten. Zur weiteren Einnahmesteigerung werden Wohnungen nicht selten überbelegt und deutlich über Marktpreis informell per Einzelmietverhältnis überlassen. Investitionen in die Bausubstanz finden in der Regel nicht statt. Diese Vermietungspraxis kann binnen kurzer Zeit zum Herunterwirtschaften einzelner Häuser führen – mit entsprechend negativen Auswirkungen auf das städtebauliche, wohnungswirtschaftliche und soziale Gefüge ganzer Straßenzüge und Quartiere.

## Das Modellvorhaben „Problemimmobilien“

Um die Städte und Gemeinden auf der Suche nach Lösungen und der Umsetzung von Handlungsstrategien zu unterstützen, hat das nordrhein-westfälische Bauministerium neben einem Leitfaden zum Umgang mit Problemimmobilien<sup>2</sup> ein Modellprojekt für Problemimmobilien in Stadterneuerungsgebieten aufgelegt. In Abstimmung mit dem Bundesbauministerium wurde ein Erfahrungsaustausch zur Anwendung ordnungs- sowie städtebaurechtlicher Instrumente und effizienter Kooperationsstrukturen etabliert. Sofern der kommunale Erwerb von Problemimmobilien in Stadterneuerungsgebieten und die Beseitigung der damit verbundenen Missstände sich als Ziel ergibt, können Mittel der Städtebauförderung eingesetzt werden.

An dem Modellvorhaben nehmen elf nordrhein-westfälische Städte teil: Ahlen, Dortmund, Düren, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Hagen, Hamm, Herne, Krefeld und Wuppertal. Ziel des Modellvorhabens ist gemäß § 136 BauGB die Behebung städtebaulicher Missstände, zu denen unter anderem ungesunde Wohnverhältnisse zählen. Dabei sollen auch sogenannte Schandflecken beseitigt, problematische und ungesunde Mietverhältnisse aufgelöst und Multiproblemlagen mit negativer Ausstrahlung entgegengewirkt werden.

### Die im Rahmen des Modellvorhabens geförderten Projekte müssen folgende Voraussetzungen erfüllen:

- Es muss sich um eine Problemimmobilie handeln: „Eine Problemimmobilie ist eine nicht angemessen genutzte und/oder bauliche Missstände (Verwahrlosung) aufweisende Liegenschaft, die negative Ausstrahlungseffekte auf ihr Umfeld verursachen kann und die eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt oder den geltenden Vorschriften zu Umgang, Nutzung und Bewirtschaftung nicht entspricht oder städtebaulichen Entwicklungszielen beziehungsweise wohnungspolitischen Zielsetzungen nicht entspricht.“ (BBSR, Februar 2020)<sup>3</sup>
- Die Problemimmobilie wirkt sich im Kontext problematischer Bewirtschaftung und einseitiger Entwicklungen der Bewohnerstruktur, die mit besonderen Herausforderungen für die Kommune verbunden sind, baulich und sozial problematisch auf ein Fördergebiet der Städtebauförderung aus.
- Die Kommune hat einen strategischen Umgang mit Problemimmobilien gefunden, in dem sie Informationen erhoben und notwendige Verwaltungsstrukturen geschaffen beziehungsweise vorbereitet hat. Weiterhin hat sie mehrere Problemimmobilien identifiziert, die in einem Modellvorhaben angegangen werden können.
- Die Problemimmobilie muss sich in einem Fördergebiet der Städtebauförderung befinden oder sich negativ auf ein unmittelbar benachbartes Fördergebiet der Städtebauförderung auswirken.

<sup>2</sup> Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (2019): Leitfaden zum Umgang mit Problemimmobilien. Düsseldorf; <https://broschueren.nordrheinwestfalendirekt.de/broschuerenservice/mhkb/leitfaden-umgang-mit-problemimmobilien/3005>

<sup>3</sup> Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR; HG; Februar 2020): Leitfaden zum Umgang mit Problemimmobilien. Herausforderungen und Lösungen im Quartierskontext, Bonn.

**Förderfähig sind:**

- Erwerb,
- Entmietung/Umzug von Bewohnerinnen und Bewohnern,
- Kosten für Beauftragte,
- erforderliche Sicherungsmaßnahmen an Nachbargebäuden,
- Abriss,
- einfache Herrichtung des Grundstücks („Pocketpark“),
- Wiederherstellung der Modernisierungsfähigkeit.

Die Förderung der Wiederherstellung der Modernisierungsfähigkeit geht auf den Wunsch der Kommunen zurück, da viele Problemimmobilien gründerzeitlich geprägt und erhaltenswert sind. Zudem handelt es sich bei dem Modellvorhaben nicht um ein generelles Abrissprogramm zur Bereinigung von strukturellen Überhängen am lokalen Wohnungsmarkt. Die Wiederherstellung der Modernisierungsfähigkeit ermöglicht die Sicherung von sanierungsfähigen Problemimmobilien durch eine Dach- und Fachsanierung. Im Unterschied zu einer Modernisierung werden dabei nur Gebäudesubstanz erhaltende Maßnahmen gefördert. Dies sind zum Beispiel die Abdichtung des Daches und der Fassade, das Abreißen von schadhafte Einbauten oder die Erneuerung einer zerstörten Balkenkonstruktion. Durch die geförderten Sicherungsmaßnahmen soll der spätere Wohnstandard des Gebäudes nicht vorgegeben werden.



## Zwischenfazit zum Modellvorhaben „Problemimmobilien“

Mit dem Modellvorhaben konnten zwischen Anfang 2017 und Dezember 2019 erkennbare Erfolge erzielt werden. Zum einen wurden bereits 50 Problemimmobilien in den Modellkommunen erworben und zahlreiche städtebauliche Missstände beseitigt. Zum anderen berichten die am Erfahrungsaustausch beteiligten Kommunen über wichtige Erkenntnisgewinne. Dies betrifft zum einen die interne Organisation, um Problemimmobilien systematisch und nachhaltig in den Kommunen durch abgestimmtes Verwaltungshandeln anzugehen. Zum anderen aber auch den Umgang mit schwierigen Fällen, beispielsweise, wenn Eigentümerinnen und Eigentümer nicht in der Lage oder nicht willens sind, zur Problemlösung beizutragen.

Diesbezüglich sind betroffene Kommunen dazu übergegangen, mit einer Strategie des Förderns und Forderns sowohl Hilfestellung zu geben, als auch vorhandene rechtliche Mittel im Hinblick auf die Beseitigung von Missständen auszuschöpfen.<sup>4</sup> Nicht zuletzt trägt der interkommunale Austausch auch dazu bei, Stadtgrenzen überschreitende Handlungsmuster von Akteurinnen und Akteuren zu identifizieren und abgestimmte Vorgehensweisen zu suchen.

Eine zentrale Erkenntnis aus dem Modellvorhaben ist, dass vor allem die Kommunen erfolgreich im Kampf gegen Problemimmobilien sind, die systematisch und strategisch gegen Problemimmobilien vorgehen und die ihnen zur Verfügung stehenden Instrumente ausschöpfen und Eigentümerinnen und Eigentümer in die Pflicht nehmen. Finanzierungsinstrumente, wie zum Beispiel aus der Städtebauförderung, können erst nachgelagert eingesetzt werden, wenn eine Eigentümerin/ein Eigentümer bei Modernisierungsinvestitionen unterstützt oder die Kommune in das Eigentum von Problemimmobilien gekommen ist und städtebauliche Missstände beseitigen muss.



<sup>4</sup> Erkenntnisse aus dem Modellvorhaben finden sich in der Veröffentlichung des MHKBG: Modellvorhaben Problemimmobilien. Umgang mit Problemimmobilien im Kontext problematischer Bewirtschaftung in Nordrhein-Westfalen. <https://broschueren.nordrheinwestfalendirekt.de/broschuerenservice/mhkbG/modellvorhaben-problemimmobilien/3029>

7

---



**LEBENSWERTE QUARTIERE  
UNTER DER PRÄMISSE  
DES KLIMASCHUTZES  
ENTWICKELN**

---

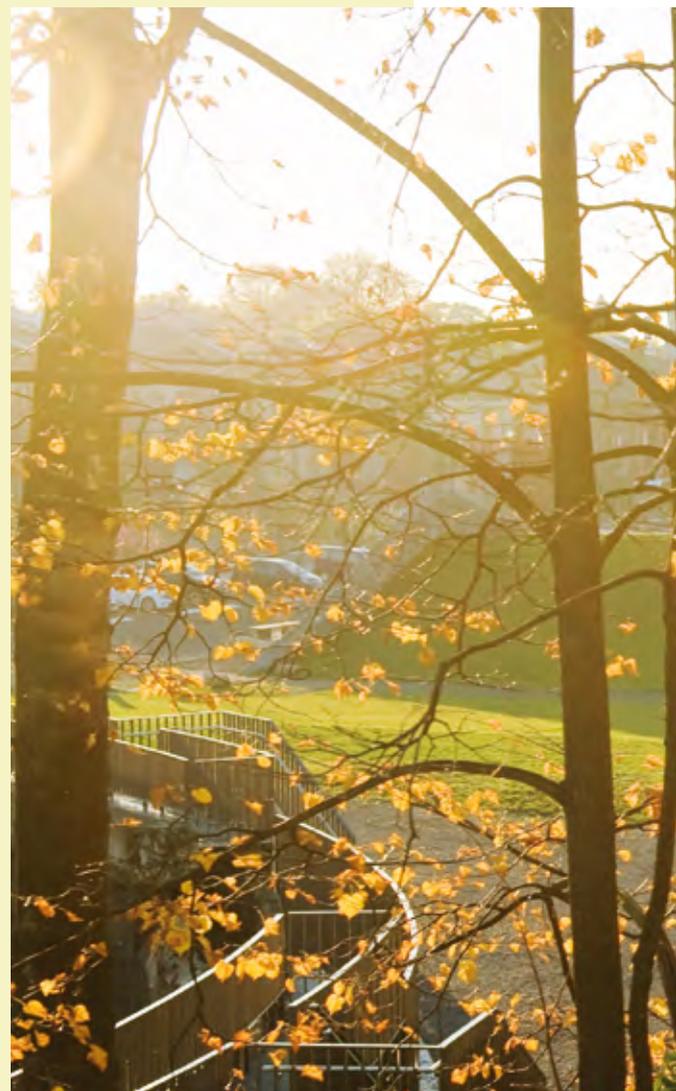
# LEBENSWERTE QUARTIERE UNTER DER PRÄMISSE DES KLIMASCHUTZES ENTWICKELN

**RUTH REUTER, OLIVER SCHREIBER**

MINISTERIUM FÜR HEIMAT, KOMMUNALES, BAU UND GLEICHSTELLUNG  
DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN

Der Klimaschutz ist in den zurückliegenden Monaten eindrucksvoll in den Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit gerückt. Greta Thunberg und die von ihr angestoßene „Fridays for Future“-Bewegung geben regelmäßig Anlass zu medialer Berichterstattung und Diskussionen in den sozialen Netzwerken. Hitzesommer, Starkregenereignisse und Stürme machen die möglichen Folgen des Klimawandels im Alltag spürbar. Dass die gesellschaftlichen Anstrengungen zur Eindämmung der Erderwärmung verstärkt werden müssen, scheint derzeit Mehrheitsmeinung zu sein. Gestritten wird in der Regel vor allem über das Wie und dabei insbesondere über die Verteilung der absehbaren Lasten.

Eine vergleichbare Entwicklung hat auch das Thema Wohnen erfahren. Sehr viel stärker als noch vor wenigen Jahren wird die Wohnraumversorgung wieder als öffentliche Aufgabe begriffen, die Politik aktiv zu gestalten hat. Regulatorische Instrumente – etwa die Mietpreisbremse oder der Mietendeckel – werden dabei sehr kontrovers diskutiert. Sehr viel mehr Einvernehmen besteht zu der Annahme, dass eine Ausweitung des Angebots an bezahlbarem Wohnraum den Anstieg der Wohnkosten wirkungsvoll dämpfen kann. Entsprechend laufen derzeit auf allen politischen Ebenen Initiativen, um den Neubau von Wohnungen anzuregen.



## Mehr Wohnraum und mehr Klimaschutz – ein Widerspruch?

Denkt man beide Themen, den Klimaschutz und die Wohnungsfrage, zusammen, lässt sich leicht das Potenzial für Zielkonflikte ausmachen, die vor allem auf der Ebene der Städte und Gemeinden zu Tage treten. Die Kommunen stehen in der Pflicht, nachhaltige, gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse (vergleiche § 1 BauGB) zu schaffen. Das setzt eine ganzheitliche Betrachtung von Quartierserneuerung voraus, die die energetische Erneuerung des Wohnungsbestandes mit einer klimaangepassten Entwicklung des öffentlichen Raums verbindet (vergleiche Projekte wie „InnovationCity roll out“, „Bielefeld Sennestadt“). Den Klimaschutz als strategisches Querschnittsthema und damit als einen Teil der Daseinsvorsorge zu verstehen, setzt politisches und kommunales Handeln voraus.

## Innerstädtische Freiräume versus Wohnraumbedarfe

Ein möglicher Konflikt, der sich zwischen Wohnraumbedarf und Klimaschutz entwickeln kann, ist die Konkurrenz um innerstädtische Flächen. Die Grün- und Freiflächen in den verdichteten Siedlungsräumen quantitativ auszuweiten, sie zu vernetzen und zu qualifizieren ist ein Kernanliegen der klimaangepassten Stadtentwicklung. Hierzu gehören gleichermaßen die Reduzierung von Hitzeinseln, das Beibehalten von Frischluftschneisen und Retentionsbereichen sowie die Förderung von Biodiversität und Artenvielfalt. Gerade in den wachsenden Städten stehen diese Flächen in zunehmender Konkurrenz zur Wohnbebauung, aber auch zum Ausbau der sie begleitenden Verkehrsinfrastruktur.

Der hohe Nutzungsdruck begünstigt steigende Bodenpreise und ein besonders verdichtetes Bauen, das Grundstücke möglichst vollständig ausnutzt und daher nur begrenzten Raum für Klimaanpassungsmaßnahmen im direkten Wohnumfeld schafft. Der Spagat zwischen der lebenswerten und funktionalen Stadt und die daraus resultierende Notwendigkeit einer doppelten Innenentwicklung wird so sichtbar.



Abbildung 36:  
Dinslaken; © Henk Wittinghofer





## Energetische Modernisierung muss eine höhere Priorität erhalten

Damit der Klimaschutz angesichts des hohen Wohnraumbedarfs nicht ins Hintertreffen gerät und Wohnungswirtschaft, Bauwirtschaft und Bauhandwerk ihre Kapazitäten aus nachvollziehbaren Gründen darauf konzentrieren, die hohe Nachfrage nach Neubau zu decken, muss die energetische Erneuerung der bestehenden Wohngebäude eine höhere Priorität erhalten. Gleichzeitig hat der Bundesgesetzgeber Anfang 2019 die Umlagefähigkeit von Modernisierungskosten eingeschränkt und damit auch den unternehmerischen Spielraum für die Refinanzierung von Bestandsinvestitionen enger gesteckt, um die Sozialverträglichkeit von Modernisierungsmaßnahmen zu sichern. Die Klimaziele für den Gebäudesektor zu erreichen wird aber zweifelsohne im Bestand entschieden. Der Anteil der jährlich neu gebauten Wohnungen ist mit rund 0,6 Prozent am Gesamtbestand äußerst gering. Mehr als zwei Drittel der Wohnungen entstanden vor dem Jahr 1977 und damit vor Inkrafttreten der ersten Wärmeschutzverordnung. Trotz der erheblichen Modernisierungsinvestitionen der vergangenen Jahrzehnte sind die meisten Wohngebäude vom Langfristziel der nahezu vollständigen Klimaneutralität im Jahr 2050 weit entfernt.

Mehr als 60 Prozent des Mietwohnungsmarktes machen Privatvermieterinnen und Privatvermieter aus. Viele von ihnen betreiben die Vermietung ohne Fokus auf eine zukunftsorientierte, energetische Gebäudemodernisierung. Ihre Investitionsentscheidungen sind weniger ökonomisch bestimmt, sondern von ihrer aktuellen Lebenssituation und persönlichen Motiven. Ganz ähnlich verhält es sich bei den rund 42 Prozent der Haushalte in Nordrhein-Westfalen, die im selbstgenutzten Wohneigentum leben. Beide Gruppen – Privatvermieterinnen und Privatvermieter sowie Selbstnutzerinnen und Selbstnutzer – sind für die klimagerechte Bestandserneuerung unverzichtbar, und müssen aktiviert werden. Förderangebote oder steuerliche Anreize können ihre Motivation zur Mitwirkung am klimagerechten Stadtumbau flankieren.

## Das Quartier als Handlungsebene

Lösungen, die der Wohnraumversorgung und dem Klimaschutz beziehungsweise der Klimaanpassung gerecht werden, finden sich vor allem in den Quartieren vor Ort. Die Quartiersperspektive weitet den Blick vom einzelnen Gebäude hin zu einer gesamträumlichen Betrachtung eines ganzen sozialräumlich abgegrenzten Stadtraums. Nachverdichtung ist mit Blick auf das Primat der Innenentwicklung geboten und verträglich möglich, wenn sie im Rahmen einer ganzheitlichen Quartiersentwicklung erfolgt, die auch die Erfordernisse von Klimaschutz und Klimaanpassung berücksichtigt. Das heißt beispielsweise, die Neubauabsicht mit Anreizen für die energetische Modernisierung oder Begrünung der bestehenden Bebauung beziehungsweise dessen Umfeld zu verknüpfen. Nahe gelegene Grün- und Freiflächen oder öffentliche Plätze können qualifiziert oder im Zuge des Wohnungsneubaus neue Grün- und Freiflächen, etwa durch die Entsiegelung von Brachen, angelegt werden (Grün als Entwicklungsstrategie, zum Beispiel Dortmund-Phönix See, Dinslaken-Lohberg). Ebenso können im Zuge der Neubauinvestition auch der angrenzende öffentliche Raum bewegungsfördernd gestaltet und umweltfreundliche Mobilitätsangebote geschaffen werden. Ein solchermaßen integriertes Vorgehen schafft zusätzlichen Mehrwert und prägt lebenswerten Wohnraum. Eine klimaangepasste Quartiers- und Wohnraumentwicklung bedeutet mehr Grün, mehr Freizeit-, Erholungs-, Kommunikationsflächen und Bewegungsräume sowie im Idealfall weniger motorisierter Verkehr und damit mehr Lebens- und Aufenthaltsqualität.

Abbildung 37:  
Dinslaken; © Henk Wittinghofer



## Kommunen brauchen integrierte, quartiersbezogene Erneuerungsstrategien

Deshalb müssen die planenden Kommunen raum- und quartiersbezogene Erneuerungsstrategien erarbeiten und umsetzen, was unter anderem bedeutet, dass sie

- ganzheitliche, langfristig tragfähige und von der Kommunalpolitik unterstützte Konzepte aufstellen,
- von Beginn an die vor Ort relevanten Akteurinnen und Akteure einbinden und zu Allianzen zusammenbringen,
- erste Maßnahmen schnell vor Ort sichtbar machen,
- Grün- und Freiräume so qualifizieren und gestalten, dass sie multifunktionalen Nutzen haben und einen Beitrag zur Klimaanpassung leisten,
- von Ersatzneubau über Modernisierung bis zur Nachverdichtung eine für den Wohnstandort geeignete Entwicklungsperspektive erarbeiten, mit der sie eine bedarfsgerechte Wohnraumversorgung, die soziale Mischung und die Vermietbarkeit der Bestände nachhaltig sichern oder verbessern,
- mit der Erneuerung kommunaler Gebäude und öffentlicher Verkehrs- und Grünflächen die privaten Investitionen anreizen und stützen,
- eine zielgruppenspezifische Kommunikation entwickeln, die den praktischen Mehrwert der Veränderungen im Quartier deutlich macht und Raum für Kritik und Mitwirkung lässt,
- Einzeleigentümerinnen und Einzeleigentümer individuell zu Investitionsentscheidungen motivieren und sie soweit wie nötig bei der Umsetzung begleiten.

Bei dieser anspruchsvollen Aufgabe können die Kommunen auf die Unterstützung der Landesregierung zählen, die eine Reihe von Instrumenten und Formaten vorhält, um nachhaltige, klimagerechte Quartierserneuerung zu befördern. Beispielfhaft sollen drei Angebote vorgestellt werden:

### I. Arbeitshilfe „Prima.Klima.Wohnen“

Mit der Arbeitshilfe „Prima.Klima.Wohnen“ ([www.primaklimawohnen.nrw](http://www.primaklimawohnen.nrw)) hat das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen aktuell eine webbasierte Arbeitshilfe entwickelt, wie energetische Quartierserneuerungskonzepte erstellt und umgesetzt werden können. Die bereitgestellten Tools richten sich gleichermaßen an Kommunen, Planende, Architekturbüros, Energieberatung, Handwerk, Wohnungs- und Energiewirtschaft und beinhalten neben konzeptionellen und strategischen Instrumenten und Methoden auch Best-Practice-Beispiele, Argumentationshilfen, Check-Listen, Prozessgrafiken etc.

Die Arbeitshilfe soll nicht nur als Unterstützung für den integrierten, klimagerechten Stadtumbau, sondern auch als Kommunikationsleitfaden dienen. Über alle Phasen der Entwicklung, vom Konzept bis zur Umsetzung, werden Kommunikationsstrategien und -methoden für die individuelle Ansprache insbesondere von Einzeleigentümerinnen und Einzeleigentümern aufgezeigt, um sie zur energetischen Gebäudesanierung zu motivieren.

Ein jährlicher Erfahrungsaustausch bietet den verschiedenen Akteurinnen und Akteuren die Möglichkeit, sich zu den Herausforderungen der energetischen Quartierserneuerung auszutauschen und gemeinsam nach Lösungen zu suchen.

Abbildung 38: Historische Gartenanlage Neuer Tiergarten Kleve  
© LVR Amt für Denkmalpflege

## II. Stadtgrün in der Städtebau- förderung

Der Bund und das Land Nordrhein-Westfalen unterstützen die Kommunen mit Hilfe der Städtebauförderung beim klimagerechten Stadtumbau. Alle Städtebauförderprogramme trugen bereits schon in der Vergangenheit dazu bei, städtebauliche Missstände und Entwicklungsdefizite unter anderem im Bereich des Klimaschutzes, der Klimaanpassung und der energetischen Erneuerung abzubauen und gewachsene bauliche Strukturen zeitgemäß und nachhaltig weiterzuentwickeln.

Zwischen 2017 und 2019 wurde insbesondere mit dem Programm „Zukunft Stadtgrün“, den genannten Inhalten Rechnung getragen. Die Zielsetzung des Programms war es, im Diskurs der zunehmenden Wohnraumnachfrage die Notwendigkeit des Stadtgrüns beziehungsweise der Frei- und Erholungsflächenentwicklung nicht zu vergessen. Denn Stadtgrün hat nicht nur positive klimatische Auswirkungen, sondern fördert ein lebenswertes Wohnumfeld und ist ein wichtiger Standortfaktor bei der Ansiedlung von Unternehmen. Daneben befördert Stadtgrün gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse durch eine klimangepasste, gesundheitsfördernde Gestaltung des öffentlichen Raums, die auch Biodiversität und Artenvielfalt einbezieht. Durch eine multifunktionale Qualifizierung können Grün- und Freiflächen gleichzeitig die Funktion als Bewegungs-, Erholungs- und Kommunikationsort genauso wie zum Beispiel als Retentionsbereich oder zur Hitzeprävention dienen. Weiterhin werden Integration, Lernen, Motorik und Kreativität von Kindern und Erwachsenen gefördert.

Deshalb lagen die Förderschwerpunkte des Programms „Zukunft Stadtgrün“ in Nordrhein-Westfalen in den letzten drei Jahren auf der

- Verbesserung der urbanen grünen Infrastruktur durch die Anlage, Sanierung, Qualifizierung und Vernetzung öffentlich zugänglicher Grün- und Freiflächen,
- Steigerung der Lebens- und Wohnqualität,
- Verbesserung des Stadtklimas und der Umweltgerechtigkeit sowie
- gesellschaftlichen Teilhabe durch bürgerschaftliche Verantwortung

Im Vordergrund der Maßnahmen stand immer die Verbesserung der Lebensqualität des jeweiligen Quartiers. Die Sanierung und Qualifizierung von bestehenden Park- und Erholungsflächen oder auch öffentlichen Plätzen stand bei den meisten Maßnahmen im Vordergrund. Hierdurch wurden neue Bewegungsflächen und die verbesserte Zugänglichkeit zu Parkflächen geschaffen (zum Beispiel Hilden: Stadtpark Baesweiler, integrierter Sport- und Bürgerpark). Wasser in die Stadt bringen beziehungsweise erlebbar machen hatten auch verschiedenste Maßnahmen zum Ziel (zum Beispiel Bielefeld: Luttergrünzug Menden – Der Grüne Weg der Innenstadt).

In die Neuausrichtung der Städtebauförderung ab 2020 wurden die positiven Erfahrungen im Umgang mit Stadtgrün und dessen Einfluss auf die Gestaltung des öffentlichen Raums, Lebensqualität und klimagerechte Stadterneuerung integriert, sodass in allen drei neuen Förderprogrammen Maßnahmen des Klimaschutzes beziehungsweise der Klimaanpassung zur Fördervoraussetzung gemacht werden.

### Auf einen Blick: „Zukunft Stadtgrün“ (2017–2019)

#### Ziel:

Vorantreiben des notwendigen Ausbaus des urbanen Grüns zur Stärkung der doppelten Innenentwicklung im Stadtraum, um lebenswerte Quartiere zu gestalten, Teilhabe, Umweltgerechtigkeit und Biodiversität zu fördern.

#### Gefördert:

46 Maßnahmen

#### Mittelvolumen:

27,65 Millionen Euro/Jahr (Bundes- / Landesmittel)

**Weitere Informationen:** <https://www.mhkgb.nrw/themen/bau/land-und-stadt-foerdern>



### III. Modernisierungsoffensive „Besser Wohnen – Zu Hause im Quartier“

Die Modernisierungsoffensive trägt die Quartiersperspektive an die Wohnungswirtschaft heran. Das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen und der Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft Rheinland Westfalen gehen dabei gemeinsam auf Wohnungsunternehmen zu, um sie für eine integrierte Erneuerung größerer Wohnungsbestände – teilweise ganzer Wohnviertel – mit Mitteln der Wohnraumförderung des Landes zu gewinnen. Seit Ende 2018 wurden landesweit 22 Wohnquartiere in die Modernisierungsoffensive aufgenommen und damit die Modernisierung von 4.000 Wohnungen und der verdichtende Neubau von weiteren 800 Wohnungen auf den Weg gebracht.

Im Vordergrund der Projekte stehen Maßnahmen der energetischen Erneuerung und des Abbaus von baulichen Barrieren. Grundsätzlich förderfähig sind aber alle Maßnahmen, die der jeweilige Wohnstandort für eine zukunftsfähige Entwicklung braucht. Regelmäßig werden etwa der Anbau von Balkonen oder Verbesserungen im Wohnumfeld wie neue Spielanlagen, Fahrradboxen oder Ladestationen für E-Mobilität vorgenommen. Die Projektberatungen finden unter Einbindung der kommunalen Expertise statt. Die Kommunen sind aber auch gefordert, mit flankierenden Maßnahmen im öffentlichen Raum eigene Beiträge zur nachhaltigen Aufwertung der Wohnquartiere zu erbringen.

Bei den Mieterinnen und Mietern ist die Akzeptanz für die Modernisierungsoffensive in der Regel trotz der Belastung durch Baulärm und Schmutz hoch. Einerseits schützt der Einsatz von Mitteln der Wohnraumförderung des Landes die bestehenden Mietverhältnisse und sichert auch nach der Modernisierung langfristig bezahlbare Mieten. Andererseits werden die klimapolitisch notwendigen Maßnahmen – etwa Dämmung, Fenstertausch, neue Heiztechnik – mit konkreten Verbesserungen des Wohnkomforts verbunden, wie beispielsweise neue Badezimmer mit bodengleichen Duschen oder attraktive Grünflächen auf dem Wohngrundstück. Angesichts der intensiven Beteiligung der Wohnungswirtschaft wurde die Modernisierungsoffensive zwischenzeitlich entfristet und für weitere Quartiere geöffnet.

#### **Unter den gleichzeitigen Prämissen von Wohnraumbedarfen und Klimaschutz bedarf es einer Quartiersentwicklung, die**

- Ziel- und Nutzungskonflikte als Chance begreift, um die vor Ort relevanten, öffentlichen wie privaten Akteurinnen und Akteure auf gemeinsame Entwicklungsziele und sich ergänzende Investitionspläne zu verpflichten,
  - den Blick von einzelnen Immobilien auf das Quartier lenkt und zwischen konkurrierenden Ansprüchen – Nachverdichtung versus Freiraum – innerhalb desselben Stadtraums einen Ausgleich schafft, den die Bewohnerinnen und Bewohner unmittelbar erleben können – etwa durch die Qualifizierung des Bestandes, durch Entsiegelungen und mit kreativen Lösungen für Restflächen,
  - den klimagerechten Stadtumbau sozial verträglich gestaltet – vor allem über langfristig bezahlbare Wohnkosten – und ihn mit einem Mehr an Wohnkomfort und Lebensqualität im Stadtteil flankiert.
-



## Auf einen Blick: Die Modernisierungsoffensive

### Ziel:

Energetische Sanierung wird zum Start einer Aufwärtsspirale im Quartier – bei dauerhaft bezahlbaren Mieten

### Beteiligte:

Landesweit 19 Wohnungsunternehmen mit 22 Quartieren

### Umfang:

Bislang Modernisierung von 4.000 und Neubau von 800 Wohnungen für circa 475 Millionen Euro öffentliche und private Investition

### Förderkonditionen:

100 Prozent Finanzierung aller Bau- und Baunebenkosten, bis zu 100.000 Euro pro Wohnung mit 20 prozentigem Tilgungsnachlass für mindestens 20-jährige Mietpreis- und Belegungsbindung

**Projektbeispiel:** „Die Kannebäckersiedlung in Köln-Humboldt/Gremberg“ (vergleiche Kapitel 5.3)

**Weitere Informationen:** <https://www.mhkgb.nrw/themen/bau/wohnen/mieten-und-eigentum/modernisierung-fuer-bestehende-wohnungen-und-haeuser>



An aerial photograph of a residential neighborhood, heavily forested with green trees. Several houses with dark roofs are visible, interspersed among the trees. In the background, a body of water and a distant shoreline with buildings can be seen under a bright, hazy sky. A large, bold, blue ampersand (&) is superimposed over the center of the image. To the right of the ampersand's lower loop is a solid blue circle. A horizontal blue line is positioned below the ampersand, extending from the left edge towards the right.

&



**WERKSTATTBERICHT  
RUHR-KONFERENZ  
BAUEN UND WOHNEN:  
MOTOREN DER STADTENT-  
WICKLUNG – POSITIONEN,  
IDEEN UND PERSPEKTIVEN**

---

# WERKSTATTBERICHT RUHR-KONFERENZ BAUEN UND WOHNEN: MOTOREN DER STADT- ENTWICKLUNG – POSITIONEN, IDEEN UND PERSPEKTIVEN

**ACHIM DAHLHEIMER**  
BERATUNGSBÜRO TUWAS! BOCHUM

Wie können Stadtquartiere der Zukunft in einer hochverdichteten und von Industrie geprägten Region aussehen? Wie können Aufenthaltsqualitäten auf öffentlichen Plätzen gestärkt werden? Wie gelingt es durch eine städtebauliche Vielfalt, die Einzigartigkeiten der Kommunen zu unterstreichen und weiterzuentwickeln? Wie können städtebauliche Qualitäten wieder mehr in den Fokus der kommunalen Politik gebracht werden?

Das waren die zentralen Fragestellungen der Ruhr-Konferenz zum Thema „Bauen und Wohnen: Motoren der Stadtentwicklung“ zu der die Landesregierung im Juni 2019 in die Räumlichkeiten des Industriedenkmals Henrichshütte in Hattingen eingeladen hatte. Frau Ministerin Ina Scharrenbach und Hildegard Müller (Vorstand Innogy SE) eröffneten die Ideenwerkstatt in historischer Kulisse.

Im einleitenden Impulsvortrag „Bauen und Wohnen im Ruhrgebiet“ wurde die Bedeutung städtischer Wohnqualitäten im Wettbewerb der Regionen verdeutlicht. Da habe das Ruhrgebiet, so wurde konstatiert, nach wie vor deutliche Schwächen. Ein Defizit ist die zu geringe Orientierung des Wohnungsangebotes und der Infrastrukturen an den Bedürfnissen der Mittelschichten. Für die wirtschaftliche und soziale Zukunft der Region werde es von erheblicher Bedeutung sein, mehr

Quartiere zu schaffen, von denen sich die Mittelschichten – vor allem jene mit Kindern – angezogen fühlen. Attraktive, urbane Räume leben davon, dass es in ihnen unterschiedliche Einkommensgruppen und Milieus gibt und dass diese auch sichtbar und erlebbar sind. Ein nicht unwichtiges Kriterium für die Entwicklung von Siedlungen und Quartieren sei es, sich dem architektonischen Mainstream zu entziehen und mehr Vielfalt zuzulassen. Mit qualitätsvollen Wohn- und Siedlungsangeboten werde es möglich, neue Nachfrage zu schaffen.

Astrid Schultheis (Vorstandsmitglied im Verband der nordrhein-westfälischen Immobilienverwalter) widmete sich in ihrem Vortrag den Problemerkern des Siedlungsbestandes: den Wohneigentümergeinschaften (WEG). Weitgehend unbekannt ist, dass Wohneigentümergeinschaften die zweitwichtigste Eigentumsform in Deutschland sind. Bei einer Vielzahl der WEG-Wohnanlagen aus den 60er bis 80er Jahren des vorigen Jahrhunderts sei der Instandhaltungsrückstau sichtbar. Die zur Modernisierung notwendigen Investitionssummen aufzubringen falle auch bei ausreichender Bonität schwer. Notwendig sei die Verdoppelung der energetischen Sanierungsrate von jährlich ein Prozent auf zwei Prozent. Grund dafür ist, dass der Gebäudebereich Herzstück der Energieeinsparung ist.

Fast 40 Prozent des deutschen Energieverbrauchs und 33 Prozent der CO<sub>2</sub> Emissionen entfallen auf Gebäude. Astrid Schultheis plädierte dafür, die Planung von Sanierungsmaßnahmen für WEG-Bestände öffentlich zu fördern. Auch könnten bei Kreditaufnahme Bürgschaften und das Ausfallrisiko des Einzelnen übernommen werden. Neben Zinsvergünstigungen sollten auch vermehrt steuerliche Anreize geschaffen werden.

Catrin Coners (Leiterin Quartiersentwicklung, Vonovia) erläuterte die Herausforderungen und die Komplexität von Modernisierungsmaßnahmen in Wohnquartieren. Der demografische Wandel mache die Schaffung zeitgemäßen Wohnraums (Grundrisse, Ausstattung, bedürfnisgerechte Infrastruktur) notwendig.

Die Energiewende verpflichte auch die Wohnungswirtschaft zur Einhaltung der Klimaziele bei der energetischen Sanierung. Im Einzelnen wurden die verschiedenen Bausteine, die bei der Quartiersmodernisierung zu berücksichtigen sind, dargestellt: von der sozialverträglichen Gebäudeoptimierung, der Dachgeschoss-Aufstockung, der Wohnumfeld-Gestaltung, über neue Serviceangebote bis zur umfassenden Partizipation und Kommunikation. Beispielhaft wurde dieser Prozess an den in jüngster Zeit realisierten Gebäudemodernisierungen mit Neubau und Schaffung von Aufenthaltsqualitäten im urbanen Quartier im Eltingviertel (Essen) und in Westerville (Dortmund) vorgestellt.



Abbildung 39:  
Eltingviertel in Essen; © Achim Dahlheimer / Büro TuWas!





Dass ein klimagerechter Stadtumbau und die Erhöhung der Lebensqualität im Stadtquartier keine Gegensätze darstellen müssen, machte Tobias Clermont (Geschäftsführung Innovation City Management) deutlich. 2010 in Bottrop gestartet (Ziel: 50 Prozent CO<sub>2</sub>-Einsparung bis 2020) und nach einem roll out-Verfahren nun aktiv beim Umbau in 14 Quartieren im Ruhrgebiet und darüber hinaus. Die Umsetzungsphase besteht aus drei Bausteinen:

1. Dem Sanierungsmanagement als Schlüssel zur Aktivierung und erfolgreichen Umsetzung von Maßnahmen,
2. der Bündelung von Fördermitteln zur Unterstützung bei investiven Maßnahmen und
3. der konzeptionellen Vertiefung von identifizierten Potenzialen.

Innovation City habe mit dazu beigetragen, dass das Ruhrgebiet als "Vorreiter" beim klimagerechten Stadtumbau gelte.

Dr. Markus Bradtke (Stadtbaurat, Bochum) leitete mit seiner Präsentation über zu den Qualitäten neuer Wohngebiete und nannte deren städtebauliche Prinzipien:

- Klare Trennung öffentlicher und privater Räume
- Blockrandbebauung mit begrünten Innenhöfen
- Öffentlicher Frei- und Grünraum in der Stadt
- Hochwertige Gestaltung von Häusern, Straßen- und Platzräumen

Es war ein Plädoyer für die europäische Stadt des 21. Jahrhunderts und die urbane Nutzungsmischung im Quartier (Wohnen, Einzelhandel, umweltfreundliche Mobilität, soziale Infrastruktur, funktionale und soziale Vielfalt). Illustriert wurden die Ausführungen mit den Planungen für die Havkenscheider Höhe (Bochum).

Keine Modernisierungen und keine neuen Quartiere ohne frühzeitige und umfassende Kommunikation. Das machte Bernadette Spinnen (Leiterin Münster Marketing) in ihrem Vortrag anschaulich deutlich: Bürgerinnen und Bürger überzeugen und Widerstände überwinden, das sei nur im Dialog möglich. Exemplarisch wurden die kommunikativen Abschnitte, die die städtebaulichen Maßnahmen bei der Neugestaltung des Hafensareals in Münster begleiteten, erläutert. Stadtentwicklung sei kein fertiges Produkt, dass einer kulturell wie sozial vielfältiger werdenden Öffentlichkeit vorgesetzt werden könne. Vielmehr sei die Bereitschaft, aufeinander zuzugehen, Gemeinsamkeiten zu suchen und dann zu entscheiden, ein Merkmal moderner Stadtentwicklungspolitik.





**AUSBLICK: STADTENT-  
WICKLUNG AUS DER  
PERSPEKTIVE JUNGER  
PLANERINNEN UND  
PLANER – ERGEBNISSE  
EINES KREATIVDIALOGS**

---

# AUSBLICK: STADTENTWICKLUNG AUS DER PERSPEKTIVE JUNGER PLANERINNEN UND PLANER – ERGEBNISSE EINES KREATIVDIALOGS

MARION KAMP-MURBÖCK UND HENRIK FREUDENAU  
STADTRAUMKONZEPT GMBH

## Die Idee

Welche Anforderungen stellen junge Planerinnen und Planer an die Stadt von morgen und damit an Stadtentwicklung auf der einen Seite und an das eigene Handeln als Planende auf der anderen Seite? Dieser Frage auf den Grund zu gehen war das Ziel des „Kreativdialogs Stadtentwicklung“, der am 09. Dezember 2019 im Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen durchgeführt wurde. Studierende und Absolventinnen und Absolventen aus acht Planungs- und Architektur fakultäten waren mit ihren jeweiligen Dozentinnen und Dozenten eingeladen, in einen Dialog auf Augenhöhe einzutreten: zwischen den jungen Planerinnen und Planern, den Professorinnen und Professoren und der zuständigen Frau Ministerin Ina Scharrenbach. Insgesamt 40 junge Planerinnen und Planer sowie acht Dozentinnen und Dozenten der Planungs- und Architekturlehrstühle der folgenden Institutionen nahmen teil:

- Technische Universität Dortmund, Fakultät für Architektur und Bauingenieurwesen
- Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH/Fakultät Raumplanung

- Bergische Universität Wuppertal, Lehrstuhl Baukonstruktion Entwurf Materialkunde
- Technische Hochschule Ostwestfalen-Lippe, Lehrstuhl für Stadtplanung und städtebauliches Entwerfen
- RWTH Aachen, Lehrstuhl und Institut für Städtebau und europäische Urbanistik
- Ruhr-Universität Bochum, Lehrstuhl für internationale Stadt- und Metropolenentwicklung
- EBZ Business School GmbH, Bochum
- Technische Universität Kaiserslautern, Lehrstuhl für Stadtplanung

Die interdisziplinäre Besetzung ermöglichte es, die Fragestellung aus unterschiedlichen fachlichen Blickwinkeln heraus zu betrachten. Dabei wurde bewusst die Sichtweise der jungen Planerinnen und Planer in den Fokus gestellt.

## Das Konzept

Als Diskussionsmethode für den Kreativdialog wurde das Prinzip der Brandingsession aus dem in den Niederlanden entwickelten Neighbourhood Branding eingesetzt. Diese inzwischen auch in mehreren Städten in Nordrhein-Westfalen erprobte Methode zielt darauf ab, die erwünschte Identität eines Stadtteiles zu erfassen und zur Grundlage strategischen Handelns für eine erwünschte Zukunft zu machen. Das Ergebnis eines solchen Prozesses, eine Brand oder auf Deutsch Marke, beschreibt den Charakter eines Quartiers und formuliert eine gemeinsame Idee, die sowohl die Einwohnerinnen und Einwohner als auch die Akteure dabei unterstützt, ein gemeinsames Verständnis von der Zukunft des Quartiers zu entwickeln. Die entwickelte Marke wird in Form von Kernwerten definiert. Damit entsteht ein komprimierter Handlungsleitfaden für künftige Maßnahmen im Stadtteil.



In einer Brandingsession tritt eine heterogen besetzte Gruppe anhand vorab formulierter Fragen in den Dialog miteinander. Die Teilnehmenden lernen ihre eigene Sichtweise, aber auch die der anderen Teilnehmenden kennen. Dies wird durch einen erfahrenen Moderator und ein eingespieltes Team von Zeichnern unterstützt, die während der Veranstaltung die Antworten der Teilnehmenden auf die gestellten Fragen in gezeichnete Bilder umsetzen. Auf diese Weise entsteht eine zusätzliche visuelle und emotionale Kommunikationsebene.

Dieser Aspekt war entscheidend bei der Auswahl der Workshopmethode, denn es ging darum, ein Gespräch jenseits der planerischen Fachsprache anzuregen, um zu erfahren, was den Teilnehmenden als Individuen wichtig ist. Das Anliegen war es, vor dem Hintergrund der jeweils eigenen Fachlichkeit Bilder in den Köpfen entstehen zu lassen, die Sichtweise der anderen kennenzulernen, einander zu verstehen und letztlich ein gemeinsames Verständnis von Stadtentwicklung zu bilden.



## Einblicke in den Kreativdialog

In sieben interdisziplinär besetzten Tischgruppen (die begleitenden Dozentinnen und Dozenten bildeten dabei eine eigene Gruppe) wurde anhand folgender Fragen diskutiert:

1. Was ist für dich/für Sie ein gutes Beispiel einer lebenswerten Stadt/eines Quartiers/eines Dorfes – wo auch immer auf der Welt?
2. Was ist für dich/für Sie die wichtigste Aufgabe als Planerin/Planer?
3. Wie stellt ihr euch/stellen Sie sich Stadtentwicklung im Jahr 2030 vor?

Eine weitere Frage „Was ist Heimat für dich/für Sie?“ war von den Teilnehmenden vorab schriftlich beantwortet worden, sodass die Bilder bereits zum Start in den Tag vorlagen.



Abbildung 43+44:  
© MHKBG

Auch Frau Ministerin Ina Scharrenbach setzte sich mit den Fragen auseinander – zunächst in einem Vorgespräch, sowie dann auch im Workshop selbst, an dem sie anhand der gezeichneten Bilder in den Dialog mit den Teilnehmenden ging und mit den jungen Planerinnen und Planern über die „Planungsaufgabe“ diskutierte. Dabei stellte sie auch ihre Bilder vor, in deren Zentrum Aspekte standen wie „Raum muss den Menschen zugewandt sein, Planer müssen die Orte, für die sie planen, verstehen, Planung muss auf die lokalen Bedürfnisse zugeschnitten sein“ – Punkte, die auch in den Vorstellungen der jungen Planerinnen und Planern hohe Bedeutung hatten. Kleinteiligkeit und Überschaubarkeit wurden übereinstimmend als wichtige städtische Qualitäten benannt. Als lebenswert wurden Städte beschrieben, die Orientierung bieten, Fuß- und Radverkehr dem Vorrang vor dem Auto geben, die architektonisch vielseitig gestaltet sind und Grün in die Stadt einbinden. Stadtentwicklung und Stadtgestalt wurden vor allem aus dem eigenen Erleben, dem eigenen Kontext heraus bewertet. Die angehenden Planerinnen und Planer sahen sich weniger in der Rolle, große neue (Ent)Wurfe zu entwickeln, sondern formulierten ihre Aufgabe vor allem als Vermittlung und Moderation, um die Belange des Gemeinwohls durchzusetzen.

Dabei wurde Gemeinwohl nicht als Kompromisslösung, sondern als Konzept für die Zukunftsfähigkeit des gemeinsamen Lebensraums interpretiert. Regeln und Standards müssen entsprechend auf dieses Verständnis hin überprüft werden. Sie spielen eine wichtige rahmengebende Rolle und schaffen Verbindlichkeit.

Auch die Sichtweise der Professorinnen und Professoren deckte sich vielfach mit dieser Betrachtung. An verschiedenen Stellen der Diskussion wurde jedoch sichtbar, dass die persönliche Bewertung lebenswerter Räume durch die planerische Fachsicht, die darauf ausgelegt ist, verschiedenste Anforderungen miteinander in Einklang zu bringen, überlagert wird. Beide Ebenen haben ihre Berechtigung – Ziel im Sinne des Brandings muss es sein, im Rahmen der Fachlichkeit zu einem Ergebnis zu kommen, das den artikulierten Bedürfnissen an Stadtgestalt und -struktur entspricht.

Das zeigen auch die Kernwerte, die sich aus der Diskussion über den gesamten Tag hinweg herausgebildet haben. Sie bilden somit das Wertegerüst, an dem Planung und Stadtentwicklung sich orientieren sollten, um die von den Teilnehmenden benannten Qualitäten von Stadt und Raum schaffen zu können.



Abbildung 45:  
© STADTRÄUMKONZEPT

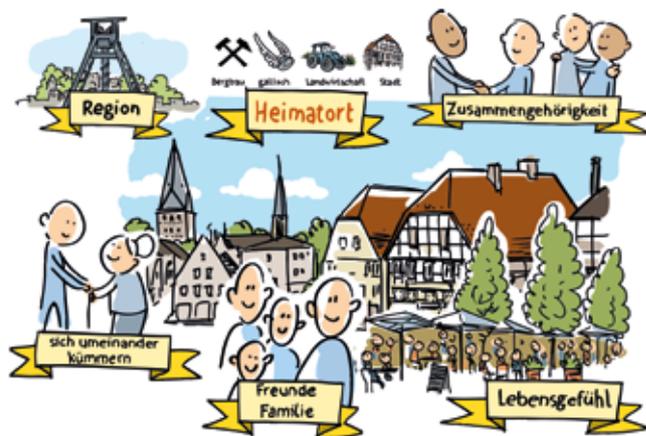
Die folgende Beschreibung der identifizierten Kernwerte geht teilweise über die Diskussionen des Kreativdialogs hinaus. Sie ist eine Interpretation und vor allem verbale Illustration der Kernwerte, um sie in einen Kontext zu setzen und für alle nachvollziehbar zu machen. Basis sind jedoch die Begriffe, die von den Teilnehmenden zur Beschreibung ihrer Bilder verwendet wurden.



Abbildung 46+47:  
© STADTRÄUMKONZEPT

## Die Kernwerte von Stadtentwicklung und Planung aus der Sicht junger Planerinnen und Planer und was wir daraus lernen

Die formulierten Anforderungen an Städte und die Entwicklung städtischer Räume lassen sich zusammengefasst so beschreiben: Lebenswerte Orte sind **dem Menschen zugewandt** und dabei in ihrem stetigen Wandel **herausfordernd** – was das soziale Leben, die Gestaltung des Raums oder zum Beispiel den Wandel der Mobilität betrifft. Es sind **integrierende** Orte, an denen unterschiedliche Gruppen und Bedürfnisse, verschiedene Raumstrukturen, Traditionen und Kulturen miteinander co-existieren können, deren Gestaltung nicht beliebig kopierbar, sondern **wiedererkennbar** ist – verbunden mit Erwartungen und auch mit Aushandlungen bei unterschiedlichen Ansprüchen. Planung hat die Aufgabe, mit **professionellem** Blick auf das Notwendige **vertraute** Orte zu schaffen, um den Menschen eine emotionale Anbindung an ihren Lebensort zu ermöglichen.



## „dem Menschen zugewandt“

Im Mittelpunkt der Betrachtung städtischer Räume steht der „Mensch als Maßstab“. Wir Menschen fühlen uns an Orten wohl, die wir überblicken können, die man sich aneignen kann, sei es durch Mitbestimmung, durch Ortskenntnis, durch soziale Kontakte, die diesen Raum prägen. Dies gelingt dann, wenn Räume so gestaltet sind, dass sie dem Menschen zugewandt sind, dass sie erlebbar sind, soziale Interaktion fördern, Rückzugsmöglichkeiten und gleichzeitig Orientierung bieten. Dies wird durch unterschiedliche Faktoren beeinflusst, wie zum Beispiel die Ausrichtung von Gebäuden zum öffentlichen Raum sowie ihre Höhe, das Verhältnis der Flächen für Autoverkehr und Fußgänger, die Gestaltung und Pflege des öffentlichen Raums oder durch Kleinteiligkeit in der architektonischen Gestaltung. Aber auch natürliche Elemente wie Grün und Wasser als erwiesenermaßen beruhigend wirkende Elemente tragen dazu bei, dass Menschen sich in einem Raum wohlfühlen. Darüber hinaus sollten auch Stadtentwicklung und Planung als Prozess so gestaltet sein, dass sie dem Menschen zugewandt sind, also seine Sichtweise zum Beispiel in Beteiligungsformaten aufgreifen und die Aneignung von Räumen fördern.



### „herausfordernd“

Räume, in denen unterschiedliche Gruppen zusammentreffen, sind komplexe Orte. Das Aufeinandertreffen unterschiedlicher Haltungen und Bedürfnisse sowie individueller Lebensentwürfe und Anforderungen bringt Reibungen im Zusammenleben und Nutzungskonkurrenzen bei der Organisation des Raums mit sich. Hinzu kommt, dass der Klimawandel, die Wohnraumsituation, der demografische Wandel etc. Veränderungen und Innovationen notwendig machen, die zum Teil Brüche mit Gewohnheiten und persönliche Einschränkungen erfordern. Dies entspricht dem herausfordernden Wesen von städtischen Räumen, in denen Innovationen und Weiterentwicklungen fortlaufend entstehen. In Planung und Politik sind daher Mut zur (manchmal auch unbequemen) Veränderung, Kreativität und Weitsicht notwendig. Auch sie werden herausgefordert, gemeinsam nach den besten Lösungen für die Zukunft zu suchen – ob es um kleine Elemente, wie Pocket Parks, experimentelle Konzepte wie Urbane Produktion und Fab-Labs oder große Neuerungen wie einen Radschnellweg geht. Die Aufgabe besteht darin, Ideen zu entwickeln oder aufzugreifen, Möglichkeiten auszuloten, Räume zur Verfügung zu stellen, Impulse zu setzen und Grenzen zu überwinden.

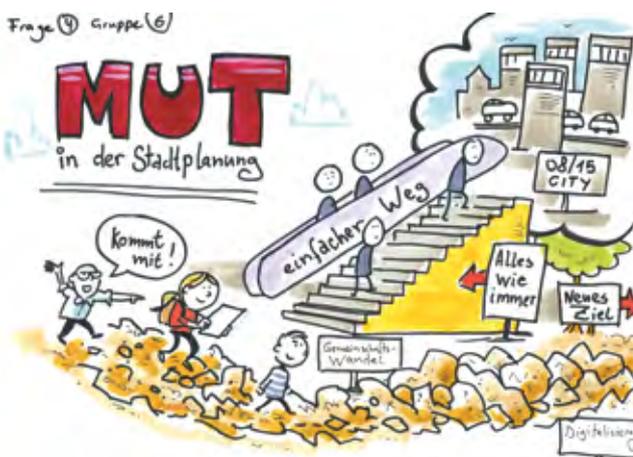


Abbildung 57–59:  
© Team ideenskizzen.de

## „integrierend“

Wenn Stadt als Ort des Gemeinwesens und der Demokratie weiterhin funktionieren soll – gerade unter den beschriebenen Vorzeichen der Veränderungen und Brüche, dann ist ein, wenn nicht DAS zentrale Merkmal von Stadt, dass sie integrierend wirken muss. Öffentliche Räume, Wohnraum, Mobilitätsformen, Freizeitmöglichkeiten und Grundversorgung müssen so gestaltet sein, dass sie helfen, Unterschiede zu überwinden. Städte als integrierende Orte sind darauf angewiesen, dass es Orte der bedingungslosen Teilhabe gibt. Dazu gehören zum einen Zugänge im übertragenen Sinne, es geht also um den Abbau von subjektiv empfundenen Hürden zu Räumen, zu Strukturen und Angeboten. Zum anderen gehören dazu auch solche im konkreten Sinne, bei denen es um den Abbau von Barrieren im (vor allem) öffentlichen Raum geht. Dazu gehört es, Kommunikation und Beteiligung zu fördern – durch bauliche Gestaltung, aber auch durch Angebote zur Mitwirkung. Lebenswert sind Städte dann, wenn man trotz aller Unterschiede friedlich neben- und miteinander leben kann. Die Aufgabe der Planerinnen und Planer ist daher immer häufiger die der Moderatorin/des Moderators; sie müssen versuchen, Gegensätze konstruktiv miteinander zu verbinden und präventiv Fehlentwicklungen zu erkennen und ihnen entgegenzuwirken.



## „wiedererkennbar“

Mit (städtischen) Räumen ist es ein wenig wie mit der Kunst – man nimmt sie dann wahr, wenn sie eine Reaktion, eine emotionale Haltung auslösen: Menschen engagieren sich für Orte, die ihnen am Herzen liegen und fühlen sich an den Orten wohl, die sie ansprechen. Städtische Räume müssen daher wiedererkennbar sein, aussagekräftig und interessant. Sie sollten in hohem Maße Ausdruck besitzen. Durch Struktur und Gestaltung sollten sie den Menschen die Möglichkeit bieten, immer wieder überrascht zu werden und neues entdecken zu können. Auch Brüche können zur Auseinandersetzung anregen. Die aktive Auseinandersetzung mit Stadt und damit, wie ihre Bürgerinnen und Bürger leben möchten, bringt Ansprüche an die Gestaltung und Ausstattung städtischer Quartiere mit sich. Rein funktionale Orte, zweckmäßige und beliebige Architektur, Standardbautypen und monostrukturierte Siedlungen erfüllen diese Ansprüche meist nicht. Stadtentwicklung muss den Rahmen dafür schaffen, dass sich Leben und Kultur entfalten können, dass Orte zur Begegnung einladen und dass Atmosphäre entsteht.



Abbildung 63–65:  
© Team ideenskizzen.de

## „vertraut“

Was müssen Planerinnen und Planer berücksichtigen, wenn sie Konzepte zur Stadtentwicklung erarbeiten? Was müssen Architektinnen und Architekten wissen, wenn sie Gebäude entwerfen? Ein wesentlicher Aspekt ist, dass sie für die Menschen planen und bauen, die diese Räume und Gebäude nutzen werden. Menschen haben in der Regel das Bedürfnis, sich zurecht zu finden, Vertrautes im Fremden zu entdecken oder sich mit Fremdem vertraut zu machen. Dazu gehören soziale Netzwerke, Nachbarschaften, stadtbildprägende Wahrzeichen als Orientierungspunkte oder auch das Stammlokal und machen Orte zu einem Zuhause. Sie sorgen dafür, dass man ankommen kann. Welche Elemente einen Ort vertraut wirken lassen, hängt von der Prägung der Menschen ab und ist daher sehr unterschiedlich. Planerinnen und Planer haben die Aufgabe, die individuellen Bedürfnisse der Menschen kennenzulernen und in der Planung zu berücksichtigen. Das bedeutet zugleich, Orte in ihrem Wesen zu erkunden, sich mit ihnen vertraut zu machen, ihre prägenden Elemente zu identifizieren und diese zu verstärken, damit sie authentisch sind. Eine wachsende Aufgabe der heutigen Zeit besteht zudem darin, als für Planung Verantwortliche das Vertrauen der Menschen zu gewinnen. Dies gelingt nur, wenn Planung transparent und nachvollziehbar ist und sich die Menschen in den Ergebnissen wiederfinden.



## „professionell“

Bei aller Orientierung an den Bedürfnissen der Menschen – deren Umsetzung in Planung bereits eine Herausforderung ist – müssen Planerinnen und Planer das Gemeinwohl und auch die funktionale Organisation der Städte im Blick behalten. Neben Flächen für Wohnraum und Freizeit müssen die Flächenanforderungen von Gewerbe, Industrie, Natur und Mobilität eingeplant werden. Gerade Planung, die eine klimaschonende Stadtentwicklung zum Ziel hat, ist herausfordernd, weil sie zum einen individuellen Bedürfnissen entgegenstehen kann, und weil sie zum anderen Folgen nach sich zieht, die Bürgerinnen und Bürger nicht immer im Blick haben – zum Beispiel innenstadtnahe Lager Räume als Micro-Depots für eine Belieferung des innerstädtischen Gewerbes mit dem Lastenrad. Eine gut kommunizierte Planung, die deutlich macht, dass sie Mitwirkung ermöglicht und auf die Menschen hört, aber die trotzdem Kompromisse suchen und umsetzen muss, ist ein wichtiger Beitrag zur Ausübung von Demokratie und zur Wahrung der Zufriedenheit in den Städten. Gefragt ist hier das professionelle Handeln der Planerinnen und Planer. Sie müssen alles im Blick haben, müssen die festgelegten Regeln und Gesetze kennen, um sie im Sinne einer funktionierenden und zukunftsfähigen Stadt einsetzen und weiterentwickeln zu können. Dies bedeutet auch eine fortlaufende Qualifizierung der Planung und der Lehre an den Fakultäten. „Planung ist gelungener Transfer“ (Zitat aus den Diskussionen) – von der Planung in die Wirklichkeit und von der Wirklichkeit in die Planung.



Abbildung 69–71:  
© Team ideenskizzen.de

## Und wie sollte es nach dem Workshop weitergehen?

Zunächst ganz konkret: Die Bilder, die zu den Antworten der Teilnehmenden gezeichnet wurden, werden im Ministerium am Jürgensplatz nach Veröffentlichung des Stadtentwicklungsberichtes in einer Ausstellung präsentiert. Alle Teilnehmenden werden eingeladen, bei der Eröffnung dieser Ausstellung dabei zu sein.

Und inhaltlich? Sinnbildlich für die weiteren Schritte stehen die Worte eines Teilnehmenden, der zum Ende des Workshops und nach einem kurzen Skizzieren der möglichen Kernwerte sagte „Das war ja alles wichtig und spannend heute, aber an der Stelle müssen wir doch jetzt weiter diskutieren!“ Damit ist die Aufgabe exakt benannt: Der Workshop war ein Werkzeug, um die Kernwerte zu ermitteln.

Diese sind jedoch nur die Basis für die weitere Arbeit. Was aber bedeuten sie konkret? Wo fließen sie in planendes Handeln, in Lehre, in Stadtgestaltung oder auch in Stadtentwicklungspolitik ein, damit diese den Werten entsprechend ausgestaltet werden? Die Aufgabe für jeden einzelnen lautet, sich zu fragen: Wie kann ich Planung so gestalten und wie müssen die (rechtlichen) Rahmenbedingungen für Planung aussehen, dass sie die ermittelten Werte unterstützen? Wie kann ich Planung so vermitteln und lehren, dass sie den Blick offenhält und den Diskurs über die notwendige Qualität von Stadt und Stadtentwicklung immer wieder sucht – mit Bürgerinnen und Bürgern, mit Verwaltung, mit Wirtschaft und mit Politik?





Der Weg des Umbaus ist allerdings herausfordernder als der des Neubaus und erfordert daher mehr Mut, den schwierigen Weg zu gehen. Das zeigt, dass Planung (auch) eine Managementaufgabe ist: Wie gelingt es uns, die bestehenden Städte zu zukunftsfähigen Orten umzustrukturieren?

Ein Eindruck, der auch längere Zeit nach dem Workshop noch nachhallt, ist die dichte Atmosphäre aus Fantasie, Begeisterung für das Fach und einer gewissen Portion Idealismus, die in der Bearbeitung der Fragen zum Ausdruck kam. Dies ist eine Qualität, die sich die jungen Planerinnen und Planer bewahren sollten. In der Auseinandersetzung mit dem planerischen Alltag, mit etablierten Standards, Verfahren und Positionen, mit Bewohnerinnen und Bewohnern, die oft verhalten und skeptisch auf Planungen reagieren, ist es wichtig, sich die Anbindung an die eigenen Wurzeln und Vorstellungen immer wieder bewusst zu machen, denn diese machen das eigene Handeln authentisch – man darf sich nicht völlig im planerischen Korsett verlieren. Planerinnen und Planer müssen aus Überzeugung handeln, um andere überzeugen zu können.

Eine weitere Aussage im Workshop war: „Die Stadt von morgen ist bereits gebaut. Wir müssen mit dem Bestand arbeiten.“ Vor dem Hintergrund des wachsenden Flächenverbrauchs und dem notwendigen schonenden Umgang mit dem verbleibenden Naturraum sowie einer CO<sub>2</sub>-sparenden Entwicklung der Städte ist dies eine richtige und wichtige Erkenntnis – vielleicht nicht als Dogma, aber mindestens als Richtschnur.

**Eine kollektive Erfahrung des Tages war, nach den Worten von Frau Ministerin Ina Scharrenbach zusammengefasst, dass die Auseinandersetzung mit Sachfragen auf kreative Weise neue Erkenntnisse und andere Blicke auf vermeintlich bereits bekannte Positionen (auch die eigenen) schafft. Da Stadtentwicklung und Fragen der Qualität der Städte schlussendlich in den Kommunen, den Räten und Ausschüssen entschieden werde, so Frau Ministerin Ina Scharrenbach, sollte auch Politik sich fragen: Was für ein Bild unserer Stadt verfolgen wir mit unserem Handeln und wie können wir zu einem gemeinsamen Bild gelangen? Gemeinsam im Gespräch mit Bürgerinnen und Bürgern könnte so ein neuer gesellschaftlicher Diskurs über die Entwicklung unserer Städte entstehen.**

# AUTORINNEN- UND AUTORENVERZEICHNIS



**Sonja Borchard**  
MHKBG NRW



**Henk Brockmeyer**  
BEG NRW



**Cord Rüdiger Carl**  
MHKBG NRW



**Achim Dahlheimer**  
Büro TuWas!



**Birgit Elsing**  
MHKBG NRW



**Jennifer Freckmann**  
BEG NRW



**Henrik Freudenau**  
StadtRaumKonzept



**Dr. Jan Hogen**  
MHKBG NRW



**Heike Jaehrling**  
MWIDE NRW



**Anne Jentgens**  
REGIONALE 2025



**Marion Kamp-Murböck**  
StadtRaumKonzept



**Thomas Kemme**  
REGIONALE 2025



**Ludger Kloidt**  
NRW.URBAN



**Peter Köddermann**  
BauKultur NRW



**Evamaria Küppers-Ullrich**  
MHKBG NRW



**Thomas Kufen**  
Oberbürgermeister der  
Stadt Essen



**Franz Meiers**  
NRW.URBAN



**Dr. Angelika Münter**  
ILS



**Astrid Messer**  
MHKBG NRW



**Christian Meyer**  
MHKBG NRW



**Sabine Nakelski**  
MHKBG NRW



**Kay Noell**  
MHKBG NRW



**Frank Osterhage**  
ILS



**Uwe Penth**  
RAG Montan Immobilien



**Ruth Reuter**  
MHKBG NRW



**Oliver Schreiber**  
MHKBG NRW



**Prof. Dr. Stefan Siedentop**  
ILS



**Evelyn Sucato**  
MHKBG NRW



**Bernd Tischler**  
Oberbürgermeister der  
Stadt Bottrop



**Rita Tölle**  
MHKBG NRW



**Anja Unkrig**  
MHKBG NRW



**Teresa van der Meulen**  
MHKBG NRW



**Christoph van Gemmeren**  
Bezirksregierung Düsseldorf  
jetzt MHKBG NRW



**Dr. Kati Volgmann**  
ILS



**Simone Wichmann**  
MHKBG NRW



**Ralf Zimmer-Hegmann**  
ILS



**Cornelia Zuschke**  
Stadt Düsseldorf

# IMPRESSUM

## Herausgeber

Ministerium für Heimat, Kommunales,  
Bau und Gleichstellung  
des Landes Nordrhein-Westfalen  
Referat „Reden, Publikationen“  
Jürgensplatz 1, 40219 Düsseldorf  
Telefon: 0211 8618-50  
E-Mail: [info@mhkgb.nrw.de](mailto:info@mhkgb.nrw.de)  
Internet: [www.mhkgb.nrw](http://www.mhkgb.nrw)

## Kontakt

Referat „Forschungsprogramme, BauKultur NRW“  
Birgit Elsing  
Telefon: 0211 8618-5625  
E-Mail: [birgit.elsing@mhkgb.nrw.de](mailto:birgit.elsing@mhkgb.nrw.de)

## Gestaltung

Cyrano Kommunikation GmbH, Münster

## Druck

JVA Druck und Medien, Geldern

## Team [www.ideenskizzen.de](http://www.ideenskizzen.de)

Michael Mantel  
Oliver Kurth  
Thies Schwarz  
Timo Müller-Wegener

## Bildrechte Umschlag

Deckblatt: Einfamilienhaus in Dortmund, Terhalle  
Holding GmbH & Co.KG, Ahaus-Ottenstein  
(Ausgezeichnet mit dem Holzbaupreis NRW 2018)  
iStock © franz12, MediaProduction, yewkeo  
Rückseite: Foto des Ministeriums –  
Land Nordrhein-Westfalen / M. Brausen

## Bildrechte Innenteil

S. 4–5 iStock © 35007  
S. 6 Frau Ministerin Ina Scharrenbach  
© MHKKBG/F.Berger  
S. 10–11 iStock © alxpin  
S. 20–21 iStock © Nikada  
S. 24–25 Maria Hilf Stift, Monschau  
© Henk Wittinghofer  
S. 27 iStock © jacoblund  
S. 40–41 iStock © golero  
S. 43 iStock © acilo  
S. 56–57 iStock © william87  
S. 63 iStock © jotily  
S. 70–71 iStock © jotily

S. 79 iStock © ah\_fotobox  
S. 80–81 iStock © Travel\_Motion  
S. 82 Ovelheider Weg, Marl Hüls-Süd  
© Henk Wittinghofer  
S. 84–85 Altstadt, Monschau  
© Henk Wittinghofer  
S. 101 iStock © thehague  
S. 104–105 Adobe Stock © fotomek  
S. 106–107 Gummersbach © MHKKBG  
S. 114–115 iStock © jotily  
S. 116–117 iStock © mushmedia  
S. 122–123 Münster, Stubengasse  
© Daniel Sadrowski  
S. 138–139 Henrik Freudenu  
© StadtRaumKonzept/  
Daniel Sadrowski  
Achim Dahlheimer @Büro TuWas!  
Marion Kamp-Murböck  
© StadtRaumKonzept/  
Daniel Sadrowski  
Ludger Kloidt © F.Berger  
Peter Köddermann © Samuel Becker  
Franz Meiers © F.Berger  
Uwe Penth  
© RAG Montan Immobilien GmbH/  
Volker Wiciok,  
Ruth Reuter @ Britta Radike F2R  
Ralf Zimmer-Hegmann  
© ILS/Roland Fechter

Alle weiteren Autorinnen- und Autorenfotos  
stammen aus dem privaten Bestand.  
Alle Rechte liegen bei den Autorinnen  
und Autoren.

Alle weiteren Angaben sind direkt am Objekt.

## © 2020 / MHKKBG S-280

Die Publikation steht zum Download bereit unter:  
[www.mhkgb.nrw/broschueren](http://www.mhkgb.nrw/broschueren)

Die Druckfassung kann online oder telefonisch  
bestellt werden:

- [www.mhkgb.nrw/broschueren](http://www.mhkgb.nrw/broschueren)
- 0211 837-1001 Nordrhein-Westfalen direkt

Bitte die Veröffentlichungsnummer  
S-280 angeben.

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung Nordrhein-Westfalen herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerberinnen und -werbern oder Wahlhelferinnen und -helfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Landtags-, Bundestags- und Kommunalwahlen sowie auch für die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments.

Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung.

Eine Verwendung dieser Druckschrift durch Parteien oder sie unterstützende Organisationen ausschließlich zur Unterrichtung ihrer eigenen Mitglieder bleibt hiervon unberührt. Unabhängig davon, wann, auf welchem Wege und in welcher Anzahl diese Schrift der Empfängerin oder dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Landesregierung zu Gunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.

Ministerium für Heimat, Kommunales,  
Bau und Gleichstellung  
des Landes Nordrhein-Westfalen

Jürgensplatz 1, 40219 Düsseldorf  
Telefon: 0211 8618-50  
Telefax: 0211 8618-54444

poststelle@mhkbw.nrw.de  
www.mhkbw.nrw

-  @MHKBG\_NRW
-  @MHKBG.NRW
-  mhkbw\_nrw
-  MHKBG\_NRW

