



Wohnungsbauprogramm Leverkusen 2030+

Endbericht (Stand 26.09.2019)

Kurzfassung

September 2019

P 4-17-047

Kurzfassung

Ziel des Wohnungsbauprogramms 2030+ ist es, eine an die veränderten Rahmenbedingungen angepasste aktuelle Planungsgrundlage zu schaffen, die mit einer Laufzeit bis 2030/35 den Rahmen für die Wohnungsneubau- und Bestandspolitik der Stadt Leverkusen bildet.

Das Wohnungsbauprogramm 2030+ stellt dabei den ersten Schritt in Richtung einer Neuorientierung der Wohnungsbauentwicklung der Stadt Leverkusen dar. Weitere Prozessschritte, wie z.B. die Erarbeitung eines konkreten Wohnungsbauentwicklungskonzepts, in dem u.a. die notwendige Bearbeitungsreihenfolge/Priorisierung konkretisiert und planerische Standards für die Umsetzung entwickelt werden, müssen folgen.

Das Wohnungsbauprogramm 2030+ umfasst drei übergeordnete Bausteine:

- die Analyse und Prognose der Wohnungsmarktentwicklung in Leverkusen und in der Region,
- die Überprüfung der vorhandenen Potenzialflächen der Bauleitplanung und der zusätzlich identifizierten Potenzialflächen außerhalb der heutigen Bauleitplanung sowie
- Die Erarbeitung von Zielen, Strategien und Instrumenten für die zentralen Handlungsfelder der künftigen kommunalen Wohnungspolitik.

Die Erstellung des Wohnungsbauprogramms 2030+ erfolgte im Rahmen eines umfangreichen Beteiligungsprozesses zusammen mit einer begleitenden Arbeitsgruppe mit Vertretern der Stadtratsfraktionen sowie sonstiger relevanter Institutionen und Organisationen in Leverkusen.

Fazit der Analyse und Prognose der Wohnungsmarktentwicklung in Leverkusen und der Region

Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Die Entwicklung der Beschäftigtenzahlen verlief in Leverkusen in den vergangenen Jahren positiv, allerdings weniger dynamisch als im Land Nordrhein-Westfalen insgesamt. Auf dem Arbeitsmarkt ist – anders als im Landestrend – keine Entspannung zu verzeichnen. Gleichzeitig hat die Zahl der Bedarfsgemeinschaften nach SGB II in Leverkusen seit 2012 kontinuierlich zugenommen. Dabei zeigen sich innerhalb der Stadt große Unterschiede in der Sozialstruktur der einzelnen statistischen Bezirke.

Wohnraumnachfrage

Zwischen 2007 und 2017 ist die Bevölkerungszahl von Leverkusen um knapp drei Prozent auf knapp 167.000 Einwohner gestiegen. Im regionalen Vergleich ist damit Leverkusens Bevölkerung stärker gewachsen als in der Mehrzahl der umliegenden Städte, aber geringer als in Köln und Düsseldorf.

Kurzfassung

Leverkusens Bevölkerung wächst – trotz eines anhaltenden Geburtendefizits – aufgrund deutlicher Wanderungsgewinne, welche sich vor allem gegenüber dem Ausland, der Stadt Köln und weiter entfernten Landesteilen von NRW ergeben. Leichte Wanderungsverluste bestehen dagegen gegenüber den umliegenden Kommunen Leichlingen, Odenthal, Langenfeld und Burscheid.

Bei einer Auswertung des Wanderungsverhaltens nach Altersgruppen zeigt sich, dass seit 2010 der Wanderungssaldo in Leverkusen in praktisch allen Altersgruppen positiv ist – mit Ausnahme der Altersgruppe 65 Jahre und älter. In dieser Altersgruppe ist der Wanderungssaldo durchgehend negativ, Tendenz steigend.

Hinsichtlich der Altersstruktur der Bevölkerung sind in Leverkusen in den vergangenen Jahren teilweise deutliche Verschiebungen zu beobachten, so hat die Zahl der 25- bis unter 45-Jährigen abgenommen und die der 45- bis unter 65-Jährigen zugenommen.

Seit 2013 ist in Leverkusen – wie auch in Nordrhein-Westfalen insgesamt – der Anteil der ausländischen Bevölkerung deutlich gestiegen, allerdings unterscheidet sich die Höhe des Ausländeranteils in den einzelnen statistischen Bezirken zum Teil erheblich.

Die Entwicklung der privaten Haushalte zeigt neben einem leichten Anstieg der Haushaltszahlen mit dem wachsenden Anteil an Einpersonenhaushalten einen anhaltenden Trend zur Singularisierung; in Wiedorf-West und Opladen ist z.B. bereits jeder zweite Haushalt ein Singlehaushalt.

Wohnraumangebot

Mehr als die Hälfte aller Wohnungen in Leverkusen stammt aus den Jahren 1949 bis 1978. Nur knapp 18 % des Wohnungsbestands ist vor 1949 entstanden. Umgekehrt machen neuere Wohnungen, die 2001 oder später gebaut wurden, nur knapp 6 % des Wohnungsbestands aus. 58 % aller Wohnungen verfügen über drei bis vier Räume. Kleinere Wohnungen mit ein und zwei Räumen machen nur 13 % des Wohnungsbestands aus.

Der Bestand an öffentlich geförderten Wohnungen sinkt, wie in vielen anderen Städten auch, aufgrund auslaufender Bindungen kontinuierlich. 2016 waren nur noch 6,4 % aller Wohnungen in Leverkusen öffentlich gefördert.

Die Bautätigkeit in Leverkusen ist seit Jahren rückläufig, dies gilt insbesondere für den Geschosswohnungsbau. Im überregionalen Vergleich ist die Bauintensität in Leverkusen deutlich geringer als in Nordrhein-Westfalen insgesamt.

Kurzfassung

Wohnimmobilienmarkt

Der Wohnungsmarkt in Leverkusen ist durch eine zunehmende Marktanspannung gekennzeichnet. Ein Indiz hierfür ist ein sinkender Wohnungsleerstand, der in den Jahren 2015 und 2016 lediglich nur noch ein Prozent betrug. Ein weiteres Anzeichen sind steigende Preise für Wohneigentum und steigende Mieten.

Bei Eigentumswohnungen ist im Neubau ein sehr starker Anstieg der Angebotspreise zu beobachten, dies gilt sowohl für Leverkusen, wo die Neubaupreise zwischen 2007 und 2017 um 62 % gestiegen sind, als auch für die umliegenden Städte. Im regionalen Vergleich liegt das Preisniveau in Leverkusen noch im mittleren Bereich. Die Neubaupreise für Doppelhaushälften und Reihenhäuser lagen im selben Jahr in der Stadt je nach Wohnfläche zwischen 450.000 und 475.000 Euro.

Ebenfalls stark gestiegen sind der Angebotsmieten. Mit einem Zuwachs um 38% zwischen 2007 und 2017 sind diese dabei im Neubau fast doppelt so stark gestiegen wie im Bestand. Im regionalen Vergleich liegt das Mietenniveau in Leverkusen noch im mittleren Bereich.

Die Preise für Wohnbauland waren 2016 in Leverkusen mit 310 €/m² niedriger als in den Nachbarstädten Köln, Langenfeld und Bergisch

Gladbach. Ansonsten war das Wohnbauland in der umliegenden Region günstiger als in Leverkusen.

Der Leverkusener Wohnungsmarkt aus Sicht der befragten Marktakteure

Die aktuelle Wohnungsmarktlage wurde 2016, wie bereits im Jahr zuvor, überwiegend als angespannt eingeschätzt. Insbesondere im Teilmarkt der Eigentumswohnungen wird eine starke Anspannung konstatiert.

Als größte Probleme werden das zu wenige verfügbare Bauland, die zu geringe Bautätigkeit im Mietwohnungssektor und das Fehlen großer und bezahlbarer Wohnungen angesehen.

Hinsichtlich der künftigen Entwicklung der Wohnungsnachfrage wird von den befragten Marktakteuren 2016 in den nächsten drei bis fünf Jahren ein leichter Anstieg der Nachfrage nach Wohneigentum und – mit Ausnahme des oberen Preissegments – ein deutlicher Anstieg der Nachfrage nach Mietwohnungen erwartet.

Das Investitionsklima wurde 2016 für alle Segmente weniger positiv bewertet als noch im Jahr zuvor. Das Investitionsklima für den Mietwohnungsneubau wurde sogar negativ eingeschätzt.

Kurzfassung

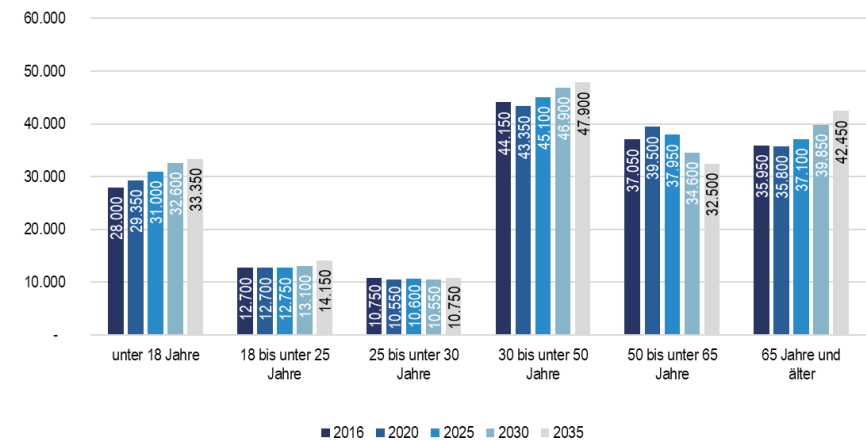
Vorausschätzung der künftigen Bevölkerungsentwicklung bis 2035

Zur Beantwortung der Frage, wie sich in Leverkusen künftig die Wohnungsnachfrage entwickeln wird, wurde zunächst die Bevölkerungsentwicklung in drei Varianten bis zum Jahr 2035 vorausgeschätzt, die sich durch unterschiedliche Annahmen hinsichtlich des zukünftigen Wanderungsverhaltens unterscheiden.

Ausgehend von einer Bevölkerung von 166.000 Einwohnern im Basisjahr 2016 wird danach die Bevölkerungszahl von Leverkusen je nach Variante bis 2035 auf 178.650 bis 189.400 Einwohner steigen. Dies entspricht einem Zuwachs von knapp 8 bis 14 %.

Mit der prognostizierten Zunahme der Bevölkerungszahlen werden teilweise deutliche Veränderungen in der Altersstruktur der Bevölkerung Leverkusens einhergehen.

Abb. 1: Bevölkerungsvorausschätzung für Leverkusen nach Altersgruppen 2016-2035 – Status quo-Variante (Basisjahr 2016)*



* Bevölkerung mit Haupt- und Nebenwohnsitz, inkl. Heimbevölkerung

Quelle: Berechnung F+B 2018

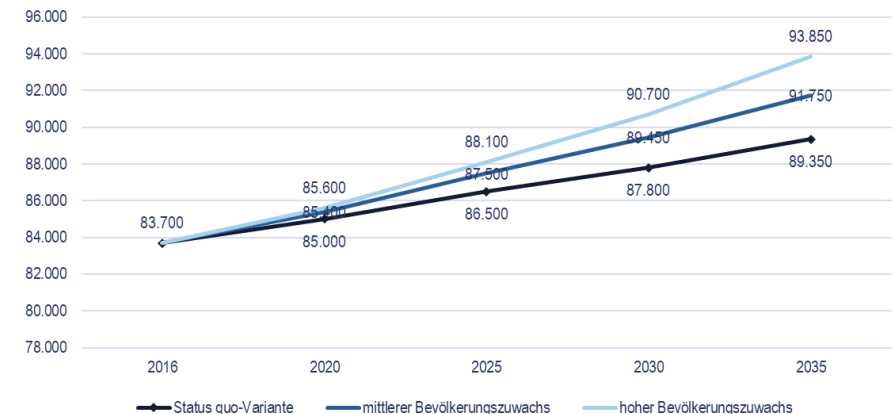
Kurzfassung

Vorausschätzung der künftigen Haushaltsentwicklung in Leverkusen bis 2035

Auf Grundlage der Ergebnisse der Bevölkerungsvorausschätzung wurde die Zahl der Haushalte in ebenfalls drei Varianten bis zum Jahr 2035 vorausgeschätzt. Ausgehend von 83.700 Haushalten im Basisjahr 2016 wird danach die Zahl der Haushalte in Leverkusen je nach Variante bis 2035 auf 89.350 bis 93.850 steigen. Dies entspricht einem Zuwachs von 5.650 bis 10.150 Haushalten, bzw. von 7 bis 12 %.

Neben der Anzahl der Haushalte wird sich bis 2035 auch deren Größenstruktur verändern. Insbesondere wird der Anteil der Einpersonenhaushalte weiter wachsen.

Abb. 2: Vorausschätzung der Zahl der Privathaushalte in Leverkusen 2016-2035 (Basisjahr 2016, Haupt- und Nebenwohnsitze)



Quelle: Berechnung F+B 2018

Kurzfassung

Vorausschätzung des Wohnungsbedarfs in Leverkusen bis 2035

Auf Grundlage der Ergebnisse der Haushaltsvorausschätzung und von Annahmen zur künftigen Wohnungsbestandsentwicklung wurde durch eine Gegenüberstellung der künftigen Angebots- und Bedarfsentwicklung der Neubaubedarf in Leverkusen bis 2035 ermittelt.

In der Status quo-Variante wird für Leverkusen ein Neubaubedarf bis 2035 von insgesamt 10.300 Wohnungen prognostiziert. Dies bedeutet einen durchschnittlichen Neubaubedarf von rund 520 Wohneinheiten pro Jahr: 170 Wohneinheiten im Einfamilien- und Zweifamilienhaussegment, 350 Wohneinheiten im Mehrfamilienhaussegment.

Der für Leverkusen für die Zukunft prognostizierte Neubaubedarf ergibt je nach Variante bis zum Jahr 2035 einen Flächenbedarf an Wohnbauland von 174 bis 251 ha.

Tab. 1: Berechnung des Neubaubedarfs bis 2035 – Status quo-Variante

Status-quo Variante		2016	2020	2025	2030	2035
EFH / ZFH	Nachfrage EFH/ZFH	27.390	27.830	28.330	28.740	29.260
	Angebot EFH/ZFH	26.448	26.344	26.214	26.084	25.954
	Neubaubedarf EFH/ZFH	942	1.486	2.116	2.656	3.306
MFH	Nachfrage MFH	57.960	58.870	59.920	60.810	61.890
	Angebot MFH	55.952	55.728	55.448	55.173	54.898
	Neubaubedarf MFH	2.008	3.142	4.472	5.637	6.992
Gesamt	Nachfrage insgesamt	85.350	86.700	88.250	89.550	91.150
	Angebot insgesamt	82.400	82.072	81.662	81.257	80.852
	Neubaubedarf insgesamt	2.950	4.628	6.588	8.293	10.298

Bewertung der vorhandenen Potenzialflächen

Die in Leverkusen für den Wohnungsbau vorhandenen Potenzialflächen umfassen

- Baulücken und
- Wohnbaupotenzialflächen

Bei den *Baulücken* handelt es sich um unbebaute und i.d.R. kleinere Grundstücke im bestehenden Siedlungszusammenhang, die wohnbaulich nutzbar sind.

Die *Wohnbaupotenzialflächen* sind zum einen Flächen, die im Flächennutzungsplan als Wohnbauflächen dargestellt, bzw. bei denen eine aus der Maßstäblichkeit des Flächennutzungsplan (FNP) begründbare geringfügige Erweiterung um Flächen denkbar ist, die momentan baulich nicht genutzt sind.

Als Wohnbaupotenzialflächen gelten zum anderen auch Flächen, die derzeit im FNP (noch) als Freiflächen dargestellt sind, bei denen aber aus Sicht der Stadt eine Wohnbaunutzung grundsätzlich möglich erscheint.

Baulücken

In Leverkusen gibt es insgesamt 634 Baulücken mit einer Gesamtfläche von 40,4 ha. Diese befinden sich fast vollständig in privater Hand. Die Stadt verfügt dadurch nur über geringe Steuerungsmöglichkeiten hinsichtlich der Aktivierung dieser Flächen für den Wohnungsbau.

Es ist davon auszugehen, dass in Zukunft höchstens die Hälfte der Flächen baulich genutzt werden wird. Deshalb werden für die Bilanzierung nur 50 % der verfügbaren Baulücken, d.h. 20,2 ha, berücksichtigt. Die bisherigen Erfahrungen der Stadt zeigen, dass die Aktivierung dieser Flächen - und deren Eigentümer – für den Wohnungsbau relativ schwierig ist.

Kurzfassung

Wohnbaupotenzialflächen

Insgesamt wurden in Leverkusen Wohnbaupotenzialflächen innerhalb der FNP-Bauflächendarstellung in der Größenordnung von 109 ha identifiziert.

Im Laufe des Erstellungsprozesses des Wohnungsbauprogramms 2030+ wurden von der Stadt Leverkusen, Fachbereich Stadtplanung, und dem Gutachter darüber hinaus insgesamt 26 Potenzialflächen mit einer Gesamtfläche von 54 ha identifiziert, bei denen in jeweiligen FNP-Änderungsverfahren der Wechsel von einer Freiraumdarstellung zu einer Wohnbauflächendarstellung denkbar erscheint. Diese Flächen finden sich auch entsprechend der Darstellungssystematik im Regionalplan als „Allgemeiner Siedlungsbereich“ (ASB) wieder.

Die einzelnen Potenzialflächen sind mit ihren jeweiligen städtebaulichen und planungsrechtlichen Rahmenbedingungen in Flächensteckbriefen detailliert beschrieben (siehe Anhang).

Abb. 3: Mögliche Wohnbaupotenziale der Stadt Leverkusen



Kurzfassung

Flächenbilanz

Mit einem Flächenangebot von insgesamt 20 ha Baulücken, 109 ha FNP-Wohnbauflächen und 54 ha Potenzialflächen mit einer FNP-Freiflächen-darstellung könnte in der Status quo-Variante der Bedarf von 174 ha an Wohnbauflächen gedeckt werden, wenn nahezu alle Flächen aktiviert werden können.

Dabei ist realistischerweise davon auszugehen, dass eine Aktivierung aller Flächen nicht gelingen wird, so dass das zusätzliche Flächenangebot von ca. 9 ha, dies entspricht ca. 5 % des Gesamtangebotes, in der Status quo-Variante als Minimum notwendig erscheint, um als Stadt im Wohnungsbau handlungsfähig zu bleiben.

Das sich bei der mittleren und oberen Variante ergebende Defizit lässt sich auch durch die Aktivierung aller Potenziale nicht vermeiden.

Insgesamt fehlen in Leverkusen Wohnungsbaupotenzialflächen, um den für die Zukunft prognostizierten Wohnbaubedarf zu decken. Für die Bedarfsdeckung ist die Aktivierung weiterer Flächenpotenziale erforderlich (siehe nachfolgende Tabelle).

Dies erfordert:

- die Aktivierung der Baulücken zu fördern,
- die vorhandenen Wohnbaupotenzialflächen zu entwickeln,
- eine Nachverdichtung im Bestand zu ermöglichen,
- die Realisierung höherer baulicher Dichten zu prüfen.

Aber es ist jetzt schon absehbar, dass es notwendig sein wird, die Entwicklung von weiteren Freiraumflächen aus dem FNP als Wohnbaupotenzialflächen zu prüfen und den Prozess der Neuaufstellung des Regionalplans intensiv zu diskutieren.

Wenn der Neubaubedarf nicht gedeckt werden kann, hat dies auch Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt. Eine zunehmende Markspannung und weiter steigende Eigentumspreise und Mieten wären die Folge.

Tab. 2: Flächenbilanz der Stadt Leverkusen

	Segment	Flächenbedarf 2035 in ha	Baulücken (50%) in ha	Wohnbaupotenzialflächen		Flächenbilanz	
				Wohnbau- <u>darstellung</u> FNP in ha	Freiflächen- darstellung FNP in ha	<u>ohne</u> Freiflächen in ha	<u>inkl.</u> Freiflächen in ha
Status quo- Variante	EFH	97,2	12,2	71,1	35,9	-13,9	22,0
	MFH	77,1	8	38,2	18,3	-30,9	-12,6
	Insgesamt	174,3	20,2	109,3	54,2	-44,8	9,4
Mittlere Variante	EFH	119,9	12,2	71,1	35,9	-36,6	-0,7
	MFH	95,1	8	38,2	18,3	-48,9	-30,6
	Insgesamt	215	20,2	109,3	54,2	-85,5	-31,3
Obere Variante	EFH	140,2	12,2	71,1	35,9	-56,9	-21,0
	MFH	111,2	8	38,2	18,3	-65	-46,7
	Insgesamt	251,4	20,2	109,3	54,2	-121,9	-67,7

Kurzfassung

Bewertung der Wohnbaupotenzialflächen

Die Bewertung der in der Stadt vorhandenen Wohnbaulandpotenziale hinsichtlich ihrer Eignung für Wohnungsneubau und ihrer Realisierungspriorität (kurz-, mittel-, langfristig) erfolgte anhand von insgesamt 12 Bewertungskriterien. Diese berücksichtigen u.a. die Nähe zu Nahversorgungseinrichtungen, sozialer Infrastruktur und zum öffentlichen Personennahverkehr, Immissionen, Altlasten und sonstige Betroffenheiten (eine detaillierte Darstellung der Bewertungsmethodik befindet sich im Anhang).

Grundlage dieser Bewertung sind die von der Stadt Leverkusen erstellten Flächensteckbriefe. Die Angaben dieser Flächensteckbriefe sind durch eigene Recherchen von F+B ergänzt worden.

Eine Fläche steht dann nicht als Potenzial zur Verfügung, wenn eine Wohnnutzung gegen gewichtige Umweltbelange steht. Außerdem ist die Bodenverfügbarkeit maßgebend. Steht die aktuelle Nutzung bzw. die langfristige Nutzungsabsicht des Eigentümers einer potenziellen Wohnnutzung entgegen, kann die Fläche nicht entwickelt werden.

Die Bewertung der aktuell zur „Diskussion“ stehenden 26 Wohnbaupotenzialflächen zeigt, dass 88 % der Flächen gut bis sehr gut für den Wohnungsneubau geeignet sind. Bei den übrigen Flächen ist die Eignung für den Wohnungsneubau befriedigend. Knapp drei Viertel (74 %) der Flächen, die mit gut bis sehr gut bewertet wurden, können innerhalb der nächsten drei Jahre entwickelt werden.

Die insgesamt 26 zur Diskussion stehenden Wohnbaupotenzialflächen, bei denen im FNP eine Umwidmung von Grün- zu Wohnbauflächen möglich erscheint, gehören zu etwa gleichen Teilen privaten Eigentümern und der Stadt. Bei rund 73 % der Flächen könnte innerhalb der nächsten drei Jahre Planungs-/Baurecht geschaffen werden.

Kurzfassung

Handlungsempfehlungen zu wohnungspolitischen Instrumenten und Maßnahmen

Auf Grundlage der vorgeschalteten Analyse und Prognose der Wohnungsmarktentwicklung konnten die folgenden, aus Sicht der Stadt für die zukünftige Wohnungsmarktentwicklung zentralen Handlungsfelder aufgezeigt werden:

- Baulandentwicklung
- Wohnungsneubau
- Bestandsentwicklung
- Soziale Wohnraumversorgung
- Wohnungsbau für bestimmte Zielgruppen
- Lokale Kooperation und Kommunikation

Kurzfassung

Handlungsfeld Baulandentwicklung

Ziel der Baulandentwicklung ist es, ausreichendes und bezahlbares Wohnbauland zu schaffen. Der Instrumentenkasten, der Kommunen dafür zur Verfügung steht, ist mittlerweile sehr umfangreich und ausgefeilt.

Die Stadt Leverkusen, sollte insbesondere folgende Maßnahmen umsetzen bzw. zumindest die Möglichkeiten einer Umsetzung prüfen:

Genehmigungs- und Planverfahren beschleunigen

Die Stadt nutzt die Potenziale der Beschleunigung und Erleichterung, die das Baugesetzbuch (BauGB) in der Bauleitplanung bietet.

Im *vereinfachten Verfahren* können bestehende B-Pläne, die z. B. zum Zweck von Nachverdichtungsmaßnahmen nur marginal geändert werden sollen, schneller als im Normalverfahren verabschiedet werden. Die förmliche Umweltprüfung kann entfallen, Umweltbelange sind aber in der abschließenden Abwägung gleichwohl mit zu berücksichtigen. Auch bestimmte Beteiligungsverfahren von Öffentlichkeit und Trägern öffentlicher Belange können entfallen.

Im *beschleunigten Verfahren* lassen sich B-Pläne aufstellen, die der Innenentwicklung dienen oder die - befristet bis 2021 - der Siedlungsarrondierung im Außenbereich dienen.

F+B empfiehlt der Stadt Leverkusen, primär auf das Normalverfahren in der Bauleitplanung zu setzen. Angesichts eines durch Industrie, Abfallbeseitigungsanlagen und Verkehrsflächen stark belasteten Stadtraums besteht in der Leverkusener Stadtgesellschaft eine große Sensibilität, was die weitere Überbauung von Freiflächen aller Art angeht. Diese Sensibilität durch eingeschränkte Bürgerbeteiligung quasi aushebeln zu wollen, erzeugt politische, möglicherweise auch emotional aufgeladene Widerstände, die einer Konsensfindung im Wege stehen. Der Gutachter empfiehlt daher, der rechtzeitigen und umfassenden Bürgerbeteiligung entsprechenden Raum zu geben. Außer-dem ist die angemessene Berücksichtigung von Umwelt- und Klimaschutz-belangen gerade in Leverkusen von bleibender Relevanz.

Kurzfassung

Kommunale Bodenbevorratungspolitik

Die erfolgreichste und nachhaltigste Baulandentwicklung - das zeigt eindeutig die Erfahrung aus der kommunalen Praxis – ist eine eigene kommunale Bodenbevorratungspolitik. Städte und Gemeinden, die damit vor Jahrzehnten mit Weitblick begonnen haben, können heute wirksamen Einfluss auf das Bodenregime innerhalb ihrer Stadtgrenzen nehmen. Durch Verkäufe fließt wieder Liquidität in den jeweiligen Bodenfonds, der die dann wieder für Ankäufe genutzt werden kann. Wertsteigerungen von Grundstücken, die im Laufe von Jahren oder Jahrzehnten entstanden sind, kommen voll und ganz den städtischen Finanzen oder dem Bodenfonds zu Gute. Auch um das Erbbaurecht für eine soziale Mietenpolitik in einer Stadt nutzen zu können, ist ein Fundus stadteigener Grundstücke günstig.

In einer Hochpreisphase wie derzeit einen solchen Bodenfonds komplett neu aufzubauen, ist für eine Kommunen wie Leverkusen aus eigener finanzieller Kraft schwierig, aber nicht unmöglich. Oder die Flächen sind so klein, dass sie keinen Entlastungseffekt auf dem Wohnungsmarkt bringen, sollten sie einer Bebauung zugeführt werden.

Der Gutachter empfiehlt der Stadt Leverkusen, zu diesem Zweck eine eigene Stadtentwicklungsgesellschaft in der Rechtsform einer GmbH zu gründen. In diese GmbH werden die vorhandenen kommunalen

Liegenschaften, vor allem die bisher schon für den Wohnungsbau planungsrechtlich gesicherten Grundstücke eingebracht. Die GmbH ist haushaltsrechtlich nicht Teil des Kommunalhaushaltes und von daher nicht dem Genehmigungsvorbehalt der Kommunaufsicht unterworfen.

Ausgehend von den eigenen Grundstücken, so klein der Fundus auch sein mag, können neue Grundstücke mit Kassenkrediten und kommunalen Pfandbriefen erworben werden. Die Besicherung erfolgt durch die Gewährhaftung der Stadt Leverkusen und grundpfandrechtliche Eintragungen ins Grundbuch. Sobald die ersten Grundstücke zur Bauzwecken veräußert werden, verbleiben Wertsteigerungsgewinne bei der Stadt, die wiederum in neue Flächen reinvestiert werden können.

Naturgemäß sind die Wirkungen eines kommunalen Bodenfonds erst nach Jahren oder Jahrzehnten in vollem Umfang zu spüren. F+B empfiehlt hier aber trotzdem, dieses Instrument mit Priorität zu verfolgen. Eine Anbindung an die WGL wird nicht empfohlen, da die WGL als potenzieller Bauherr in Interessenskonflikte geraten könnte, ob ein bestimmtes kommunales Grundstück eher selbst in Eigenregie entwickelt oder eher an einen externen Investor bzw. Bauherr veräußert werden sollte. Fördermittel des Bundes oder des Landes standen zum Zeitpunkt der Berichtserstellung für den Aufbau eines solchen Bodenfonds allerdings nicht zur Verfügung.

Kurzfassung

Konzeptvergabe beim Verkauf kommunaler Flächen

Nach der anhaltenden Kritik an der Abgabe von Grundstücken der öffentlichen Hand zum Maximalpreis gehen immer mehr Gebietskörperschaften dazu über, per Konzeptvergabe eigene Grundstücke nicht an den Meistbietenden, sondern an den Investor zu vergeben, der das attraktivste Bebauungskonzept mitbringt und die Vorgaben der Stadt vollumfänglich erfüllt. Ein gutes Beispiel ist die Freie und Hansestadt Hamburg. Dort erfolgt bei Konzeptausschreibungen die Gewichtung der Konzeptqualität mit 70 % und die Höhe des gebotenen Kaufpreises mit 30 %. In die Bewertung der Konzeptqualität fließen wohnungspolitische Kriterien mit 40 %, städtebauliche Kriterien mit 40 % und energetische Kriterien mit 20 % ein.

Im konkreten Einzelfall sind in Abhängigkeit vom Gesamtkontext Änderungen der Gewichtungen bei der Konzeptqualität möglich. Anteile von geförderten Wohnungen von über 30 % – so nicht sowieso höhere Quoten festgelegt sind – oder Angebote für besondere Zielgruppen werden entsprechend der konkreten Ausschreibungsbedingungen besser bewertet.

Voraussetzung für die Konzeptvergabe sind natürlich eigene kommunale Grundstücksflächen. F+B empfiehlt daher, dieses Instrument nach Möglichkeit intensiv zu nutzen.

Erbbaurecht

Die Stadt hat die Möglichkeit, stadteigene Wohnungsbauflächen Erbbaurechte für einen bestimmten Zeitraum, z.B. 75 oder 99 Jahre, gegen einen laufenden Erbbauzins zu vergeben (das Erbbaurecht kann i.d.R. vorzeitig abgelöst oder am Ende der Laufzeit verlängert werden)

Im Geschosswohnungsbau werden Erbbaurechte bis heute (noch) kaum eingesetzt. In der jetzigen Form ist das Erbbaurecht aus Sicht von Bauherren und Investoren eher unbeliebt, obwohl es viele Vorteile bietet:

- Dadurch dass der komplette Bodenwert nicht auf einen Schlag entrichtet werden muss, kann der Erbbaurechtszins auf eine Nutzungsdauer zwischen 75 und 99 Jahre verteilt werden. Dadurch beschränken sich Investitionsrechnungen im Wesentlichen auf das eigentliche Baugeschehen plus der Jahrestanche für den Erbbau-rechtszins. Bauen wird dadurch deutlich günstiger.

Kurzfassung

- Werden – wie in einer Reihe von Städten – alle oder ein Großteil kommunaler Grundstücke nur noch im Erbbaurecht abgegeben, kann über die Höhe des Erbbaurechtszinses eine zusätzliche Förderwirkung erzielt werden, wenn z. B. auf diesem Grundstück aufgrund von kommunalen Auflagen oder städtebaulicher Verträge geförderter Wohnungsbau oder Wohnungen für bestimmte Zielgruppen entstehen sollen.
- Der BGH hat mit seinem Urteil zur Sozialbindung vom 8.2.19 (V ZR 176/17) die Bindungswirkung von Erbbaurechten gestärkt. Sinngemäß lässt sich nur mit diesem Instrument eine Mietpreisdämpfung über einen so langen Zeitraum erreichen, die auch bei einem Verkauf des Erbbaurechts weitergegeben werden muss. Die Weitergabe des Erbbaurechts unterfällt übrigens dem Genehmigungsvorbehalt des Erbbaurechtsgebers – aus Sicht des Bauherrn ein Nachteil.

Mögliche Knackpunkte sind die reduzierten Beleihungswerte für Erbbau-rechtsgrundstücke und die Frage der Entschädigung für das Gebäude nach Ablauf der Vertragslaufzeit. Zu beachten ist außerdem, dass bei vergünstigten Erbbauzinsen für geförderten Wohnungsbau beihilferechtlich keine Überkompensation bzw. Doppelförderung erfolgt.

Insgesamt kann der kluge Einsatz von Erbbaurechten eine sinnvolle Flankierung einer kommunalen Bodenvorrats- und Wohnungspolitik sein. Voraussetzung dafür sind aber auch die Existenz eigener Grundstücke oder die Überzeugung anderer infrage kommender Grundstückseigentümer in Leverkusen, dass auch sie für den Wohnungsbau vorgesehen Flächen ebenfalls primär im Erbbaurecht abgeben (Kirchen, Stiftungen, Privatpersonen, Unternehmen). Hier wäre dann von Seiten der Stadt Überzeugungsarbeit zu leisten.

Im Rahmen eines (internen oder externen) Gutachtens sollten die Vor- und Nachteile einer Flächenvergabe im Erbbaurecht geprüft und bewertet werden. F+B rät hier zu Modellprojekten und eine informelle Investoren-an-sprache.

Kurzfassung

Baulandmodelle

Ein kommunales „Baulandmodell“ beinhaltet die förmliche Festlegung einer Strategie für das Flächenmanagement und die kommunale Baulandentwicklung.

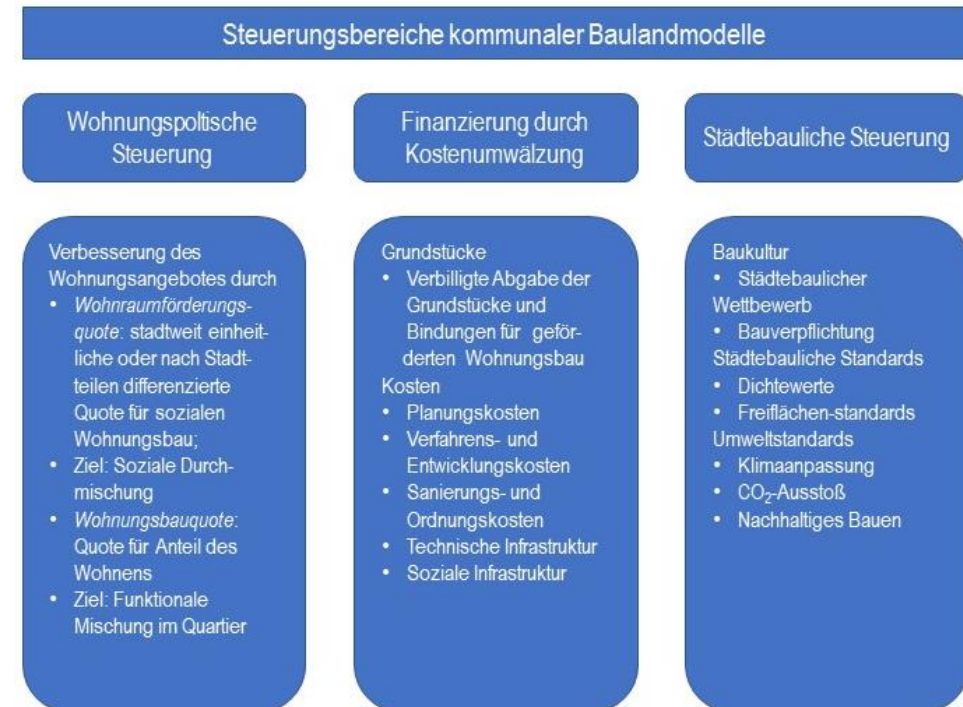
Die Bedeutung der Baulandmodelle liegt dabei in der Steuerungsmöglichkeit und der Umsetzungsorientierung auf räumlicher Ebene, wobei sowohl qualitative als auch quantitative Ziele der Stadtentwicklung verfolgt werden können.

Innerhalb der kommunalen Baulandmodelle werden die drei nebenstehende Steuerungsbereiche adressiert.

Aufgrund der aktuellen Marktanspannungen, die sich auf den Wohnungsmärkten vieler prosperierender Ballungsräume vollziehen – und dazu gehört auch Leverkusen, gewinnen kommunale Baulandmodelle in den letzten Jahren wieder an Bedeutung. Jüngere Baulandmodelle haben insbesondere das Ziel, den geförderten Wohnungsbau und das Angebot an bezahlbarem Wohnraum zu stärken.

Im Zuge dessen wird bei neu geschaffenem Baurecht eine Mindestquote für den Sozialen Wohnungsbau für den Planungsbegünstigten vorgegeben. Diese Quote ist entweder nach Stadtteilen differenziert oder gilt für die gesamte Kommune.

Steuerungsbereiche von kommunalen Baulandmodellen



Quelle: Kötter 2018

Kurzfassung

Ebenso können mittels Baulandmodellen zentrale Qualitätsziele wie die Stadtgestalt und die Baukultur, welche einen wichtigen Standortfaktor darstellen, umgesetzt werden, indem sie bei Neubaugebieten in den Vorgabenkatalog der Baulandmodelle integriert werden. Durch die Anwendung von Baulandmodellen kann somit eine umsetzungsorientierte Baulandentwicklung gewährleistet werden. Durch vertragliche Bauverpflichtungen wird dafür gesorgt, dass die Baurechte zeitnah genutzt werden, die bereits vorhandene Infrastruktur ausgelastet und der Bedarf an Wohnraum auf Basis von Prognosen und Trendbeobachtungen berücksichtigt wird. Gleichzeitig werden stadtökologische Ziele bei Aufnahme in das Baulandmodell verfolgt, wobei das zentrale Ziel die nachhaltige Stadtentwicklung bleibt. Weitere Ziele stellen der Klimaschutz dar.

Die Refinanzierung der Kosten der Stadt- und Infrastrukturentwicklung gilt ebenso als wesentliches kommunalpolitisches Ziel. Zur Entlastung der Haushalte werden im Zuge einer verursachergerechten Kostenzuordnung durch die städtebaulichen Folgekostenverträge gemäß § 11 Abs. 1 Nr. 2 BauGB die Entwicklungs- und Folgekosten von neuen Baugebieten auf den Planungsbegünstigten überwältzt.

Somit lassen sich theoretisch bis zu 100 % der Kosten überwältzen, lediglich die Errichtungen der sozialen Infrastruktur sind nicht beitragsfähig. Werden Kosten überwältzt, so müssen die Grenzen der städtebaulichen Verträge hinsichtlich der Kausalität, des Kopplungsverbotes und der Angemessenheit beachtet werden.

Wenngleich die Einführung von Baulandmodellen eine lokalspezifische, anspruchsvolle und komplexe Aufgabe darstellt, gibt sie gleichzeitig die Möglichkeit, die Einbindung von städtebaulichen Verträgen in Planungsprozesse sowohl besser zu strukturieren als auch Regeln der Baulandentwicklung zu vereinheitlichen.

Der Gutachter rät dazu, ggf. den Erfahrungsaustausch mit anderen Städten zu suchen, z. B. über die Gremien des Städtetages NRW oder des Deutschen Städtetages. Um die Verwaltungsressourcen richtig einzusetzen, sollte zunächst einmal das Instrumentarium der städtebaulichen Verträge, der Konzeptvergabe und ggf. der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme genutzt werden. Der Zeithorizont für den Beginn der Entwicklung eines Baulandmodells könnte dann ab ca. 2023 erfolgen.

Handlungsfeld Wohnungsneubau

Ziel des Handlungsfeldes Wohnungsneubau ist die Schaffung von ausreichendem Wohnraum, insbesondere in integrierten und urbanen Lagen (Innen- und Außenentwicklung) sowie die Aktivierung der vorhandenen Wohnbaupotenzialflächen und der kleinteiligen Innenentwicklungspotenziale und Nachverdichtungsmöglichkeiten.

Zur Verwirklichung dieser Ziele können folgende Maßnahmen herangezogen werden:

- Potenziale der Nachverdichtung im Bestand nutzen
- Baulücken aktivieren
- Wohnbaupotenzialflächen für den Geschosswohnungsbau mobilisieren
- Freiraumflächen zu Wohnungsbauflächen im FNP umwandeln
- Bauen auf „neuen“ Flächen

Der Vorrang der Innenentwicklung ist baurechtlich geboten und entspricht den politischen Selbstverpflichtungen, Flächen nur sehr zurückhaltend neu zu bebauen, also zu versiegeln. Deshalb sollten Neubaubedarfe auch vorrangig im Innenbereich oder durch Nutzung von Nachverdich-

tungspotenzialen gedeckt werden. Der Gutachter weist allerdings darauf hin, dass diese Vorgehensweise - gleichwohl alternativlos - ein langfristiges, zeitaufwändiges und z. T. auch mühsames Geschäft ist, das selbst mittelfristig keine großen Mengeneffekte bringt. Ausnahmen sind Konversionsflächen wie die Neue Bahnstadt Opladen, die aber in Leverkusen aktuell und auch in absehbarer Zukunft innerstädtisch nicht zur Verfügung stehen.

Die aktive Ansprache von Flächeninhabern von Baulücken, das Überzeugen von Nachbarn und Anwohnern, größere Baulücken in ihren angestammten Siedlungen zu akzeptieren, die Anpassung von Stellplatzordnungen oder Schaffung von Ausnahmetatbeständen, um Dachaufstockungen genehmigungsfähig zu machen (z. B. Aufzugspflicht), beanspruchen erhebliche Ressourcen in Verwaltung und Lokalpolitik.

Gerade die Nachverdichtung ist komplexer und teurer als gemeinhin angenommen. Reiner Nagel, Vorstandsvorsitzender der Bundesstiftung Baukultur, wies auf die Herausforderungen hin: „Wer heute nachverdichten möchte, muss etwa Splittergrundstücke aufkaufen und zusammenführen. Oft müssen Zustimmungen der Nachbarn eingeholt werden. Wir reden hier von komplexen Entwurfsverfahren“ (Handelsblatt 09.8.19, Die Krux mit der Dichte).

Kurzfassung

Bei Aufstockungen müssen Brandschutzauflagen, Stellplatzverordnungen sowie Schall- und Emissionsschutz beachtet werden. Der zwingende Anbau eines Aufzugs führt in der Regel zum Scheitern eines Aufstockungsvorhabens. Wenn Parkhäuser überbaut oder Büros aufgestockt werden, muss häufig der Flächennutzungsplan geändert werden. Insgesamt ist mit 1,5 bis zweifach höheren Baukosten zu rechnen als bei klassischen Neubauvorhaben. Regelmäßig schlagen hier 3.500 Euro je qm zu Buche. Die eingesparten Grundstückskosten kompensieren diese Kostensteigerung. Ob das in Leverkusen zu 100 % gelingt, muss im Einzelfall geprüft werden. F+B warnt hier vor zu großen Volumenerwartungen. Gleichwohl sind Nachverdichtungsmaßnahmen aus ökologischen Gründen erste Wahl (LABO 30. März 2010).

Auch die Überbauung von „neuen Flächen“ wie Parkplätzen oder Lebensmittelmärkten ist an sich eine gute Idee. Leverkusen ist hier aber abhängig von der Prioritätensetzung der großen Einzelhandelsketten. Und diese liegt aktuell eher in den TOP 7-Standorten und dort auf jenen Flächen, die ohne eine Kombination mit mehrgeschossiger Wohnbebauung aus Sicht des Einzelhandels gar nicht mehr genehmigungsfähig sind. Wenn Gespräche mit den Immobilienabteilungen großer Einzelhandelsketten geführt werden sollen, ist das eine Aufgabe für die Verwaltungsspitze, hierarchisch beginnend beim Baudezernat.

Handlungsfeld Bestandsentwicklung

Ziele der Bestandsentwicklung stellen der nachfrageorientierte und demografiefeste Umbau des Wohnungsbestandes sowie eine klimagerechte, energetische Modernisierung des Wohnungsbestandes dar. Mögliche Maßnahme zum Erreichen dieser Ziele stellen die Folgenden dar:

- Handlungsansätze für die Weiterentwicklung der Wohnungsbestände aufzeigen

Dem Handlungsfeld der Bestandsentwicklung kommt unverändert große Bedeutung zu, weil es hier insbesondere um Qualitätsverbesserung geht sowie um die Schaffung von Wohnungsangeboten, die aktuell nicht oder zu wenig in Leverkusen angeboten werden. Das gilt insbesondere für barrierearmen oder -freien bzw. behindertengerechten Wohnraum. Das zweite große Handlungsfeld ist der gebäudetechnische Klimaschutz, der Aufbau regenerativer Energieerzeugungskonzepte auf Quartiersebene sowie die Schaffung von infrastrukturellen Voraussetzungen für die Elektromobilität (Ladestationen).

Kurzfassung

Leverkusen profitiert hier von bundes- oder landesweit zur Verfügung stehenden Förderprogrammen. Zusätzliche eigene Haushaltsmittel können wahrscheinlich nicht oder nur im geringen Umfang für Bestandsmaßnahmen zur Verfügung stehen. Aber allein die Öffentlichkeitsarbeit, solche Förderinstrumente auch zu nutzen, die Ansprache von Eigentümern und die Integration von qualitätsverbessernden Maßnahmen als Gebote innerhalb von Bebauungsplänen oder anderen Satzungen, ist für die Stadt ein sinnvolles Betätigungsfeld in ihrer moderierenden und anregenden Rolle.

F+B macht auf die guten Förderbedingungen der Modernisierungsförderung in NRW aufmerksam (Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen, in Zusammenarbeit mit der NRW.Bank, April 2019). Die Modernisierungsförderung ist eine kostenabhängige Darlehensförderung. Gefördert werden die tatsächlich entstandenen Bau- und Baunebenkosten für Modernisierungsmaßnahmen, die

- den Gebrauchswert von Wohnraum nachhaltig erhöhen,
- die allgemeinen Wohnverhältnisse auf Dauer verbessern,
- Barrieren im bestehenden Wohnraum reduzieren,

- die Energieeffizienz von Wohngebäuden erhöhen,
- den Schutz vor Einbruch verbessern,
- bestehenden Wohnraum erweitern und
- ein attraktives und sicheres Wohnumfeld schaffen.

Förderfähige Baunebenkosten sind beispielsweise Planungsleistungen und Energiegutachten, aber auch sozialplanerische Maßnahmen wie Bewohnerbefragungen und die Erstellung von Quartierskonzepten.

Kurzfassung

- Höchstmieten nach Modernisierung je nach Mietniveau in der jeweiligen Kommune zwischen 5,00 und 6,80 € pro m² zzgl. der eingesparten Energiekosten (max. 80 Cent pro m²)
- Mietpreis- und Belegungsbindungen für 20 oder 25 Jahre
- Moderate Mieterhöhungen bleiben möglich.

Besondere Herausforderungen bestehen städtebaulich in den Ein- und Zweifamilienhaussiedlungen der 1950er bis 1970er Jahre, die den Generationswechsel z. T. schon vollzogen haben oder bei denen er kurz bevorsteht. Hier empfiehlt der Gutachter, diese Entwicklung ggf. durch eine gezielte Marktbeobachtung in Verbindung mit den örtlichen Maklern weiter zu beobachten.

Handlungsfeld Soziale Wohnraumversorgung

Die Sicherung von bestehenden und die Schaffung von neuen öffentlich geförderten Mietwohnungen und der Schutz der angestammten Wohnbevölkerung vor Verdrängung stellen die Ziele des Handlungsfeldes der Sozialen Wohnraumversorgung dar. Diese können mithilfe der folgenden Maßnahmen erreicht werden:

- Neubau öffentlich geförderter Wohnungen verstärken
- Einsatz von Sozialen Erhaltungssatzungen bzw. Milieuschutzsatzungen prüfen

Über die WGL besitzt die Stadt Leverkusen nach wie vor ein hervorragendes Instrument, um eigene Wohnungsbau- und Stadtentwicklung betreiben zu können. Dies geschieht auch.

Das Engagement von gewerblichen oder privaten Investoren im Bereich des geförderten Wohnungsneubaus oder der Einsatz von Fördermitteln bei der umfassenden Wohnungsmodernisierung gegen Einräumung von Mietpreisbindungen und Belegungsrechten stellt dagegen eine freie Entscheidung der Eigentümer dar. Hier kann die Stadt werbend und aufklärend aktiv werden, insbesondere im Segment der Privateigentümer und der privatwirtschaftlichen Wohnungsunternehmen. Wenn Projektentwicklungen eine bestimmte Mindestgröße erreichen und neues Baurecht geschaffen werden muss, können Mindestanteile geförderten Wohnraums festgeschrieben werden. Das sollte weiterhin versucht werden.

Kurzfassung

F+B empfiehlt der Stadt Leverkusen hier einen Mindestanteil von 30 % bei Neubauvorhaben über 16 Geschosswohnungen in den städtebaulichen Verträgen oder anderen Instrumenten der Baulandmobilisierung festzuschreiben. In Zusammenarbeit mit örtlichen Bauträgern sollte ebenfalls versucht werden, auch bei Eigenheimprojekten einen Mindestanteil von 10 % geförderten Eigenheimen vorzuschreiben. Die Förderbedingungen des Landes Nordrhein-Westfalen jedenfalls gehören zu den Attraktivsten in ganz Deutschland (WFB, RdErl. d. Ministeriums für Bauen und Verkehr, - IV A 2 - 2010-02/06 vom 26.1.2006).

Der Einsatz von Milieuschutz- und anderen Erhaltungssatzungen wird vom Gutachter in Leverkusen nicht empfohlen, weil die kleinräumigen Wohnungsmärkte innerhalb der Stadt aktuell keine solche Maßnahme erfordern, zumal sich erfahrungsgemäß daran auch lokalpolitische Auseinandersetzungen entzünden. Auch Umwandlungsverbote von Miet- in Eigentumswohnungen sind in der aktuellen Lage nicht opportun.

Handlungsfeld Wohnungsbau für bestimmte Zielgruppen

Das Handlungsfeld zielt auf die Schaffung nachfragegerechter und bezahlbarer Wohnangebote für Seniorenhaushalte (barrierefrei) sowie junge Starterhaushalte und Studierende („Junges Wohnen“) ab. Zur

Verwirklichung dieser Ziele bieten sich die folgenden Maßnahmen an:

- Neubau von barrierefreien Wohnungen fördern
- Gemeinschaftliche Wohnprojekte unterstützen

Der Wohnungsneubau für bestimmte Zielgruppen erzielt keine quantitative Breitenwirkung. Gleichwohl entfaltet er - wie der Bestandsumbau - qualitative Impulse. Investoren lassen sich nur gewinnen, wenn die Nachfrage für solche Spezialimmobilien vorhanden ist und häufig zusammen mit einem sozialen Träger die Immobilie betrieben oder sie an diesen Träger langfristig vermietet wird. Das gilt insbesondere für betreute Wohngruppen von Behinderten, Jugendlichen, Frauen mit Betreuungsbedarf etc.

Hier kann die Stadt sicherlich moderierend und koordinierend aktiv werden. Aus ökonomischer Eigenrationalität heraus wird es in Leverkusen kaum Investoren geben, die sich gezielt in diesem Segment engagieren, weil aus ihrer Sicht die langfristige Vermietbarkeit der Immobilien gesichert werden muss. Flexibilität bei der Grundrissgestaltung etc. ist vor diesem Hintergrund einer späteren Umnutzung besonders wichtig.

Kurzfassung

F+B empfiehlt, auf Spezialbedarfe zu reagieren, wenn z. B. soziale Träger mit entsprechenden Wünschen an die Stadt oder die Lokalpolitik herantreten. Je nachdem, ob sie als potenzielle Bauherren oder nur als Mieter agieren wollen, erwächst daraus der Stadt die Aufgabe, zu koordinieren und potenzielle Investoren und Grundstücke zu identifizieren. Je nach Fallkonstellation könnten dann für eine geeignete Fläche zu entsprechenden Vorgaben in den städtebaulichen Vertrag, den Vorhaben- und Erschließungsplan oder die Konzeptvergabe führen.

Handlungsfeld Lokale Kooperation und Kommunikation

Ziel des Handlungsfeldes ist zum einen die Herstellung eines politischen Grundkonsens innerhalb der Stadt hinsichtlich der Stärkung und Priorisierung des Wohnungsbaus, zum anderen die Bildung eines lokalen „Bündnisses für das Wohnen“ von Stadt und Wohnungswirtschaft. Ebenso wird auf eine Effizienzsteigerung und Beschleunigung der Verwaltungsprozesse abgezielt. Als geeignete Maßnahmen zur Verwirklichung dieser Ziele können die Folgenden gesehen werden:

- Lokales Bündnis für das Wohnen zwischen Stadt und Wohnungswirtschaft bilden
- Kommunale Beratungsangebote rund um das Wohnen ausbauen

Lokale Bündnisse für das Wohnen sind bislang in einigen Städten sehr erfolgreich, weil sie den Wohnungsbau konsensual mit den Wohnungseigentümern angekurbelt und jene gleichzeitig die lokalpolitisch definierten Rahmenbedingungen und Vorgaben akzeptiert haben. Das hat politische und juristische Auseinandersetzungen minimiert, ebenso wie den Druck, der durch eine primär regulatorische Stadtpolitik erzeugt wird.

Lokale Bündnisse waren immer dann erfolgreich, wenn die Kommune selbst über klare Vorstellungen verfügte, welche Globalziele in der Wohnungs- und Stadtbaupolitik erreicht werden sollen. Der Gutachter empfiehlt, nach der Verabschiedung des Wohnungsbauprogramms 2030+ die Einrichtung eines lokalen Bündnisses für das Wohnen in Leverkusen in Erwägung zu ziehen.

Gesamtfazit und Ausblick

Im Gutachten ist eine Fülle von Empfehlungen auf Basis umfangreicher Analysen und Prognosen zur künftigen Haushalts- und Bevölkerungsentwicklung ausgebreitet worden. Nun stellt sich die Frage, in welcher Reihenfolge welche Maßnahmen und Instrumente von Verwaltung und Lokalpolitik „angepackt“ werden sollen. F+B gibt dazu folgende Empfehlungen:

Vision Leverkusen 2030+

Letztendlich ist auch die Wohnungspolitik eingebettet in einen Kanon von Segmentplanungen zur Mobilität, zu den Grünflächen und zum Artenschutz, zu Gewerbe und Einzelhandel etc. Diese Segmentplanungen laufen parallel zum Wohnungsbauprogramm 2030+ und müssen dann zusammengefasst in ein Gesamtbild münden. Im Idealfall entsteht so eine Vorstellung darüber, wie die Stadt nach 2030 aussehen soll, wie viele Menschen in ihr leben, wie gearbeitet, wie Mobilität organisiert wird und welche Freiflächen dauerhaft gesichert werden sollen. Diese „Vision“ entsteht in demokratischen Gesellschaften in der Regel unter Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger, der lokalen medialen Öffentlichkeit und bezieht selbstredend die regionalen übergeordneten Entwicklungen mit ein, die sich z. B. aus einer verstärkten interkommunalen Kooperation ergeben (werden).

Das Zielbild kann erst dann „Vision“ genannt werden, wenn es mit möglichst großem politischen Konsens demokratisch beschlossen wurde und dessen Inhalte eine Haltbarkeit über mehr als eine Legislaturperiode beanspruchen. Hier besteht noch Handlungsbedarf.

Kontinuität in der städtischen Wohnungspolitik

F+B macht darauf aufmerksam, dass das Thema Wohnungsbauentwicklung mit diesem Gutachten erst am Anfang steht. Leverkusen hat es aus historischen Gründen versäumt, in eine aktive Bodenbevorratungs-politik zu einer Zeit einzusteigen, wo die Kommunalfinanzen dies noch im größeren Stil erlaubt hätten. Mit der WGL besitzt die Stadt ein eigenes Wohnungsunternehmen, das wichtige wohnungspolitische und städtebauliche Impulse gesetzt hat und noch setzen wird. Auch ihre Rolle für die Sicherung eines mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnungsangebots ist nicht hoch genug einzuschätzen. Das Fehlen eines eigenen Flächenpools ist aber ein Manko, das der Stadt den großmaßstäblichen Einsatz vieler städtebaulicher Instrumente mindestens erschwert. Hier besteht ein zentrales Handlungsfeld.

Kurzfassung

- F+B appelliert an die Lokalpolitik, die Verwaltung und an die Bürgerinnen und Bürger, dieses Wohnungsbauprogramm 2030+ nicht als Endpunkt, sondern als Startpunkt für eine intensive Debatte und Positionsbestimmung in der Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik zu verstehen. Ziel muss ein möglichst großer Konsens darüber sein,
- wie viele Einwohner Leverkusen 2030 oder 2040 haben soll,
- welche Gebäudeformen (Ein- und Zweifamilienhäuser, Geschosswohnungen) in welchem Verhältnis zueinander in Leverkusen vertreten sein werden,
- wie hoch der Anteil geförderter oder preisgedämpfter Wohnungen im Zeitablauf sein soll
- welche Spezialbedarfe einzelner Bevölkerungsgruppengruppen existieren

Nach dem Wohnungsbauprogramm 2030+ steht konsequenterweise die Erstellung eines Wohnungsbau-Entwicklungskonzeptes an, bei dem Fläche für Fläche die konkret einzusetzenden Instrumente und weitere städtische Aktivitäten mit einer konkreten Zeitplanung hinterlegt werden. Damit verbunden ist eine Priorisierung von Zielen und Maßnahmen sowie eine Neufassung des dafür notwendigen Personalschlüssels innerhalb der für das Bauen und Planen zuständigen Stadtverwaltung. Im Idealfall werden

auch Budgets definiert, die bei den einzelnen Flächen und Instrumenten für externe Gutachter und Planungsbüros aufgewendet werden müssen.

Mit einem IT-gestützten Infrastrukturfolgekostenrechner können sodann flächenscharf die Folgekosten für die Stadt berechnet und mit denen anderer Flächen vergleichbar gemacht werden. Damit erhalten Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit einen matrixartigen Beurteilungsmaßstab, der für jede einzelne Fläche eine maximale Transparenz aus Wohnungsbaupotenzialen, Infrastrukturfolgekosten, Eingriffen in den Naturhaushalt und dem zur Umsetzung notwendigen Verwaltungsaufwand gewährleistet. Diese Vorgehensweise ist auch deshalb empfehlenswert, um die kontroverse öffentlich-mediale Debatte zu versachlichen und zu signalisieren, dass wirklich für jede einzelne Fläche der gleiche und über diese Untersuchung erweiterte Beurteilungsmaßstab angelegt wurde.

Einbindung der Öffentlichkeit

Sobald die Politik den Einsatz eines bestimmten im BauGB geregelten planungsrechtlichen Instruments beschließt, greifen sofort die gesetzlich geregelten Beteiligungsroutinen der Träger öffentlicher Belange, der Abwägungsgebote mit dem Umweltschutz, dem Artenschutz, der Verkehrsplanung, der Gewerbeentwicklung und Wirtschaftsförderung, der Infrastrukturplanung sowie den emissionsrechtlichen Prüfungskatalogen. Aber auch die „normale“ interessierte Öffentlichkeit sowie in besonderem Maß von Baumaßnahmen betroffene Anwohner müssen verpflichtend beteiligt werden. Wie das geschehen kann, z. B. in Form von Themeninseln, die - aneinandergereiht - die Komplexität eines Gesamtvorhabens in seine Einzelaspekte zerlegen und so für die Bürger fassbar machen, wurde bereits im entsprechenden Zwischenfazit des Kapitels „Instrumente und Maßnahmen“ beschrieben.

F+B ist allerdings der Auffassung, dass die Stadt Leverkusen angesichts eines weithin fehlenden Grundkonsenses in der Wohnungs- und Städtebaupolitik über das gesetzliche Maß hinaus in Beteiligungsverfahren von Fachöffentlichkeit und vor allem der Bürgerinnen und Bürger investieren sollte. Der städtische Konsens in der Baupolitik ist ein so hohes Gut, dass hier bei der Vorbereitung einzelner Baumaßnahmen und Flächenentwicklungen auch größere Bemühungen an den Tag gelegt

werden sollten. Der Gutachter regt an, zu diesem Zweck Planungsworkstätten mit den interessierten Bürgerinnen und Bürger zu organisieren, entweder in allen betroffenen Stadtbezirken oder z.B. bei jenen zehn Flächen, die nach der verwaltungsinternen Rang- und Reihenfolge als erstes entwickelt werden sollen. F+B rät dazu, diese Planungsworkshops nicht zu sehr durch Experten und Fachleute zu dominieren. Experten sollten hier vor allem eine moderierende Rolle einnehmen, die Workshops aber nicht inhaltlich dominieren. Möglich sind auch zusätzliche gruppenspezifische Planungsworkshops für Kinder, für Migranten, für Senioren etc. Um Geld zu sparen, bietet sich hier evtl. die Zusammenarbeit mit einer Städtebau- oder Raumplanungsfakultät einer Universität an (Dortmund, Aachen).

Eine gelungene Projektentwicklung ohne spätere Anfechtungsklagen vor den Verwaltungsgerichten rechtfertigt die im Vorfeld entstandenen Kosten und Aufwände für eine über das gesetzliche Maß hinausgehende Bürgerbeteiligung. Dem Zeitgeist entsprechend muss aber auch in Leverkusen an der einen oder anderen Stelle mit einer Verweigerungshaltung einzelner Anspruchsgruppen (Stake Holder) oder Bürgerinnen und Bürger gerechnet werden.

Kurzfassung

Hier sollte dann der Konsens besehen, dass eine mit der kommunalen Rahmenplanung und den politischen Zielsetzungen völlig übereinstimmende Projektentwicklung auch durchgesetzt werden sollte, in dem ein entsprechendes Baurecht geschaffen wird. Dies wird aber sicherlich immer wieder eine Herausforderung für die Leverkusener Lokalpolitik darstellen.

Der weitere Umsetzungsprozess

Ehe über Instrumente und deren Umsetzung gesprochen wird, Ressourcen aufgebaut und Planungen angestoßen werden, empfiehlt F+B, den jetzt vorliegenden Grundannahmen der Bevölkerungs- und Haushaltsprognose sowie der jetzt für den Wohnungsbau vorgesehenen Flächenpotenziale grundsätzlich zuzustimmen.

Der Gutachter weist noch einmal darauf hin, dass die nun vorgeschlagenen Flächenpotenziale, insbesondere die Umwidmungsflächen aus dem FNP eine absolute Untergrenze dessen darstellen, was bei einer Status quo-Fortschreibung an Bevölkerungs- und Haushaltswachstum für Leverkusen in den kommenden zehn Jahren zu erwarten ist. Schon bei der mittleren Prognosevariante, bei neuen Wanderungswellen durch außereuropäische Krisen oder anderen, heute nicht vorhersehbaren Ereignissen, kann sich ein deutlich höherer Neubauflächenbedarf ergeben. Da die Flächenpotenziale insbesondere aus dem FNP erst über einen Zeitraum von mindestens

zehn Jahren sukzessive mobilisiert werden können, kann jede Generation lokalpolitischer Entscheidungsträger entscheiden, was mit jeder einzelnen Fläche wann geschehen soll (oder auch nicht).

Insofern stellen die im Gutachten aufgelisteten Potenzialflächen ein Mindestreservoir an Wohnungsbauf Flächen in Leverkusen dar.

Wohnungsneubau

Die Maßnahmen und Instrumente zum Wohnungsneubau stellen ein bau- und umweltrechtlich wie auch politisch gebotenes Muss dar. Insofern sollten jene Flächen als erstes gezielt mobilisiert werden, die die höchsten Urbanitätspunkte liefern:

- Nähe zum geschlossenen Siedlungsbereich
- Nähe zum ÖPNV

Grundstückseigentümer motivieren

Neben der Schaffung von Planrecht bei der sukzessiven Umwidmung von FNP-Flächen und die Synchronisierung mit der Regionalplanung stellt sich hier insbesondere die Herausforderung, für die Mehrheit der Flächen, die nicht im Eigentum der Stadt Leverkusen stehen oder die sich in einer städtebaulichen Gemengelage mit privaten Eigentümern befinden, jene für den Wohnungsbau zu motivieren.

Da viele der bisherigen Eigentümer selbst nicht als Bauherren oder Investoren aktiv werden wollen, bedeutet das in aller Regel, die jetzigen Eigentümer zu einem Verkauf zu bewegen. Dies kann über kommunalen Zwischenerwerb geschehen, wenn noch kein greifbarer Investor in Sicht

ist oder wenn über den zwischenzeitlichen kommunalen Erwerb Erschließungsmaßnahmen durchgeführt werden sollen. Auch die Verbesserung der eigenen Verhandlungsposition, um z. B. bestimmte Auflagen durchzusetzen, kann auf diese Weise erleichtert werden.

Kommunaler Bodenfonds bzw. kommunale Bodenbevorratungspolitik

Die Praxis zeigt, dass neben der kommunalen Bauleitplanung und dem kommunalen Satzungsrecht die Existenz eines kommunalen Wohnungsunternehmens eine eigene Bodenbevorratungspolitik die wichtigste Säule weitsichtiger Stadtentwicklungspolitik ist.

Der Gutachter empfiehlt, zusammen mit der Kämmerei eine fiskalische Bestandsaufnahme der städteigenen Flächen zu erstellen, unter besonderer Berücksichtigung der städteigenen Wohnungsbauflächen. Die Gründung einer Stadtentwicklungs-GmbH sollte vor diesem Hintergrund aktiv betrieben werden, um fiskalisch rechtskonform eine eigene und vom Kommunalhaushalt unabhängige Ankaufspolitik betreiben zu können.

Baupolitik erfordert Normsetzungen

Im Gutachten ist das bisherige Verhältnis zwischen gefördertem und frei finanziertem Wohnungsbau sowie zwischen Ein- und Zweifamilienhäusern sowie Geschosswohnungen im Wesentlichen unverändert aus dem Durchschnitt der letzten drei Berichtsjahre in die Zukunft fortgeschrieben worden. Dies muss nicht so bleiben!

Es bleibt der politischen Meinungs- und Willensbildung in Leverkusen vorbehalten, hier wohnungspolitische Vorgaben zu definieren, die dann bei einzelnen Bauvorhaben, B-Plänen oder städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen umgesetzt werden sollen. Für diese Rahmenvorgaben sollte ein Grundkonsens darüber erzielt werden, wie zukünftig

- die Anteile zwischen geförderten und frei finanzierten Wohnungen bei Neubauvorhaben von Mehrgeschosswohnungen verteilt sein sollen
- welche bauliche Dichte angestrebt wird
- welche Geschosshöhen in welchen Ortsteilen zonierte zugelassen werden sollen
- wie viele Ein- und Zweifamilienhäuser, Eigentumswohnungen und Mietwohnungen entstehen sollen

Dahinter stehen auch fiskalische Aspekte. Ein höherer Anteil an Eigenheimen und Eigentumswohnungen zieht bzw. hält Einkommens- und Grundsteuerzahler in der bzw. in die Stadt. Ein höherer Anteil an Sozialwohnungen versorgt möglicherweise nicht nur die bereits in der Stadt lebenden Anspruchsberechtigten, sondern entfaltet eine Sogwirkung auf diese Gruppe im Umland, was in Leverkusen soziale Folgekosten nach sich ziehen würde.

Investorenansprache

Mit der Neuen Bahnstadt Opladen besitzt die Stadt Leverkusen ein gelungenes Beispiel für eine parzellierte und unter Beteiligung verschiedener Bauherren und Investoren schrittweise realisierte städtebauliche Entwicklungsmaßnahme. Flächen dieser Größe und innerstädtischen Potenziale sind aber rar und aktuell nicht absehbar verfügbar.

Aber schon Flächen mittlerer Größe, mit denen mindestens 20 Wohnungen gebaut werden können, sind auch für überregionale Investoren interessant. Wenn sich die Stadt dafür entscheidet, aktiv auch auf neue externe Investoren zuzugehen, dann ist deren Suche, Ansprache und die Koordinierungsleistung zwischen Investor und Grundstückseigentümer (wenn es nicht die Stadt selbst ist) sowie die Baurechtssetzung mit erheblichem Aufwand verbunden.

Ab einer bestimmten Größenordnung, z. B. wenn es um Gespräche mit den Immobilienabteilungen großer Einzelhandelsketten geht, deren Parkplätze überbaut werden sollen, dann werden die Gespräche zur Chefsache und erfordern die Präsenz von Baudezernentin oder Oberbürgermeister. Für die professionelle Auf- und Vorbereitung dieser Investorengespräche ist ein Stab notwendig, der immobilienwirtschaftliche

Erfahrung hat und die Branche und deren Rationalität sowie Erwartungshaltungen kennt.

F+B plädiert dafür, hier eine sorgfältige Abwägung herbeizuführen, für welche Zwecke personelle Ressourcen in der Stadtverwaltung aufgebaut werden sollen.

Wertabschöpfung und Infrastrukturkosten

Für fiskalisch angespannte Kommunen wie Leverkusen ist es wichtiger denn je, Planungswertgewinne durch Erschließungsmaßnahmen oder durch die Umwidmung von Freiflächen in Wohnungsbauflächen zu relevanten Teilen wieder der Stadtgesellschaft zuzuführen (eine ausführlichere Darstellung des Themas Infrastrukturfolgekosten findet sich im Anhang).

Berechnungsgrundlage für den Umfang der abgeschöpften Planungswertgewinne sind

- Art und Ausmaß der kommunal verfügbaren Auflagen (z. B. Anteil soziale geförderter Wohnungen)
- Verkehrswerte der Grundstücke vorher - nachher

Kurzfassung

- Erschließungskosten inkl. Altlastensanierung, Kampfmittelbeseitigung und Archäologie
- Ausgleichsmaßnahmen insb. im Naturschutz
- Infrastrukturfolgekosten für die Erweiterung des ÖPNV, Schulen, Kindergärten, Senioreneinrichtungen, Quartierstreffpunkten etc.

Bei Letzteren ist unbedingt zwischen Einmal-Investitionen und laufenden Bewirtschaftungskosten zu unterscheiden, die allerdings nicht vollständig durch Abschöpfungszahlungen aus Grundstücksverkäufen gedeckt werden dürfen, da die Kommunen über Gebühren, Beiträge und Landeszuweisungen andere Refinanzierungsquellen besitzt.

Der Verteilungsschlüssel unterscheidet sich je nach Komplexität des Modells. In der Literatur schwanken die Auf Kommune und Bauträger zu verteilenden Ausgaben für Straßenbau, Kanalisation, Regenwasserab-leitung oder Fernwärmenetze zwischen 80 und 100 % zu Lasten des Investors. Beim Bau und laufenden Betrieb von sozialen Einrichtungen wie Schulen oder Kindertagesstätten sind Landes- und Bundeszuschüsse, die die Kommunen auf gesetzlicher Grundlage vereinnahmen, von den Infrastrukturfolgekosten abzuziehen.

Üblich sind heute IT-gestützte Kostenrechner, die teilweise mit Unterstützung des Deutschen Städtetages entwickelt wurden und mit denen sich bequem Alternativszenarien rechnen sowie einzelne Flächen in ihren Kostenfolgen vergleichen lassen

Gerade größeren Neubauprojekte bzw. Baulandmodelle komplexerer und neuerer Art setzen hier komplexe Berechnungen voraus, die den Business Plänen von Betreiberimmobilien ähneln. Der Grund dafür ist die gewünschte „Immunisierung“ von Abschöpfungsmodellen gegen spätere Anfechtungsklagen vor den Verwaltungsgerichten. In der Regel ist für die Konzeption und Einführung von Baulandmodellen umfangreiche externe fachliche und juristische Unterstützung notwendig.

Gesamtfazit und Ausblick

Leverkusen braucht angesichts begrenzter Flächenreserven, einer besonderen geographischen Lage mit einem überdurchschnittlichen Anteil an Verkehrs- und Industrieflächen nicht auf der gesamten Klaviatur baupolitischer Instrumente zu spielen. Das geben die personellen und fiskalischen Ressourcen auch gar nicht her. Neben dem Bekenntnis zu den im Gutachten vorgeschlagenen Potenzialflächen sollten vorrangig folgende Maßnahmen eingeleitet werden:

Kurzfassung

- Digitalisierung des Verwaltungshandelns
- Gründung eines - wenn auch noch kleinen - städtischen Grundstücksfonds, der aktiv im Sinne der beschlossenen stadtentwicklungspolitischen Ziele gemanagt wird
- Politischer Beschluss über zentrale wohnungspolitische Rahmenbedingungen der Stadt Leverkusen (Dichte, Art der Bebauung, Relation geförderter-/frei finanziierter Wohnungsbau etc.)
- Lockerung möglicherweise überholter Vorgaben, z. B. bei der Stellplatzsatzung
- Aufstellung eines Zeit- und Meilensteinplanes bei den Wohnungspotenzialflächen, was wann mit diesen Flächen geschehen soll und welche Schritte wann eingeleitet werden
- Mut zum Austesten von gestalterischen Vorgaben, die möglichst einvernehmlich mit potenziellen Investoren und Bauherren beschlossen werden sollten, dann aber durchaus Signalwirkungen erzielen können.

F+B empfiehlt außerdem, in Baukultur zu investieren. Dazu könnte z. B. ein Gestaltungsbeirat gehören, der bei allen Neubauvorhaben seine Stimme erhebt oder bei Architektenwettbewerben in der Jury vertreten ist.

„Schönes Bauen“ könnte sich so für Leverkusen zu einem positiven Imageträger entwickeln.

F+B plädiert abschließend dafür, die wohnungspolitischen Rahmenbedingungen nicht zu einseitig an bestimmten Einwohnergruppen auszurichten. Eine solidarische Stadtgesellschaft, die Nutzen und Lasten fair auf viele Schultern verteilt und die die demografischen und ökonomischen Trends beachtet, wird auch in der Wohnungspolitik zu tragfähigen Lösungen kommen.

Kurzfassung

Stadtverwaltung Leverkusen
Fachbereich Stadtplanung

Elberfelder Haus
Hauptstraße 101
51373 Leverkusen
Internet: www.leverkusen.de

Ansprechpartner:

Frau Petra Cremer
Telefon: (0214) 406 6101
Email: 61@stadt.leverkusen.de

F+B Forschung und Beratung für
Wohnen, Immobilien und Umwelt GmbH

Adenauerallee 28
20097 Hamburg
Internet: www.f-und-b.de

Ansprechpartner:

Herr Manfred Neuhöfer (Büro Neuss)
Telefon: (02137) 9 37 91 31
E-Mail: mneuhoefer@f-und-b.de