



Pascal Guhl, Guido Spars

Wohngebietsentwicklung seit 1990

Was lernen wir für heutige Herausforderungen?



Das derzeitige Wohnungsneubauvolumen bleibt – insbesondere in den größeren Städten – weit hinter den aktuellen Bedarfen zurück. Seit Jahren werden immer wieder Statistiken publiziert, die auf den eklatanten Neubaubedarf hinweisen. Nimmt man das Neubauvolumen des Jahres 2018 und setzt es ins Verhältnis zum Bedarf, so schwanken die Quoten – je nach Großstadt – zwischen 46% (Köln) und 86% (Düsseldorf und Hamburg) (Henger/Voigtländer 2019). Der Durchschnitt der A-Städte liegt bei 71%, was bedeutet, dass derzeit nur etwa 71% des Neubauvolumens erbracht wird, das eigentlich benötigt wird.

Viel zu geringe Wohnungsbauaktivitäten

Bezogen auf 1.000 Einwohner wurden 2018 in München mit mehr als 6,4 Wohnungen proportional die meisten Wohnungen gebaut, gefolgt von Hamburg (5,8) und Frankfurt (5,0). Köln und Stuttgart sind die Schlusslichter (ZIA 2020). Es wurden dort je 1.000 Einwohner sogar weniger Wohnungen errichtet, als im deutschen Mittelwert, der bei ca. 3,4 liegt. Zumindest Stuttgart hat hier aufgrund seiner Kessellage eine glaubwürdige Ausrede für seine geringen Neubauaktivitäten.

Das Analysehaus Empirica schätzt die Fertigstellungen im aktuellen Frühjahrgutachten der Immobilienweisen (ZIA 2020, S. 176) für die A-Städte ab und geht in Berlin, Hamburg und Köln 2020 sogar von rückläufigen Fertigstellungswerten aus. Die Anzahl soll in Berlin von 16.706 (2018) auf 15.277 Wohnungen (2020), in Hamburg von 10.674 (2018) auf unter 8.000 in 2020 und in Köln von 3.653 um ein Drittel auf 2.437 in 2020 sinken. Die Werte in Frankfurt und auch in München steigen laut Empirica von 3.761 bzw. 9.351 WE in 2018 auf 5.782 bzw. 10.080 Wohneinheiten in 2020.

Die Fertigstellungen für ganz Deutschland werden ebenfalls sinken, und zwar von ca. 295.000 in 2019 auf 293.500 Wohneinheiten in 2020. Damit hätten die Fertigstellungszahlen in 2019 ihren Zenit bereits erreicht und würden auch im Folgejahr unterhalb von 300.000 Einheiten verbleiben, was sowohl in den Augen der Bundesregierung als auch anderer Experten deutlich unterhalb dem Niveau von ca. 380.000 WE liegt, was benötigt wird, um die Nachfrage zu befriedigen (Henger/Voigtländer 2019). Währenddessen steigen die Miet- und Kaufpreise immer weiter, was als plausible Reaktion auf diese immer noch vorhandene Verknappung zu werten ist.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die drängende Frage einer Beschleunigung und auch Verstärkung des Wohnungsneubaus in den großen Großstädten Deutschlands. Inwieweit hierfür Erfahrungen aus der empirischen Untersuchung großer Wohngebietsentwicklungen seit 1990 in Deutschland helfen können, soll der folgende Teil dieses Beitrags klären. Natürlich hat der derzeitige Produktionsengpass viel mit der Verfügbarkeit von Bauflächen, aber auch mit steigenden Baukosten und langwierigen Genehmigungsprozessen sowie einer insgesamt ausgelasteten Bauwirtschaft zu tun. Letztlich geht es ja in den jeweiligen Städten um ein komplexes Zusammenspiel aus Baulandbereitstellung und Baugenehmigungen durch die Kommunen auf der einen Seite und den Investitionsvorhaben der Privaten und auch der öffentlichen Akteure auf der anderen.

Die Bereitstellung von Bauland könnte jedoch über größere Vorhaben schneller erfolgen und vielleicht sogar – über den Einsatz entsprechender Instrumente – zu insgesamt günstigeren Bodenpreisen gelingen, als dies derzeit möglich erscheint. Insbesondere aufgrund der großen Zahlen an Wohnungen, die in den einzelnen Kommunen gebraucht werden, drängt sich doch die Frage nach einer effizienten, Größenvorteile in der Produktion ausnutzenden Gebietsentwicklungsstrategie geradezu auf. Was kann man für diese neuen und auch die fehlenden Quartiersentwicklungen aus den größeren Wohngebietsentwicklungen der letzten 30 Jahre lernen? Gibt es Erkenntnisse aus einer empirischen Breitenuntersuchung von Guhl (2018), die helfen können, solche strategischen Fragen nach der notwendigen Steigerung des Wohnungsbaus besser beantworten zu können?

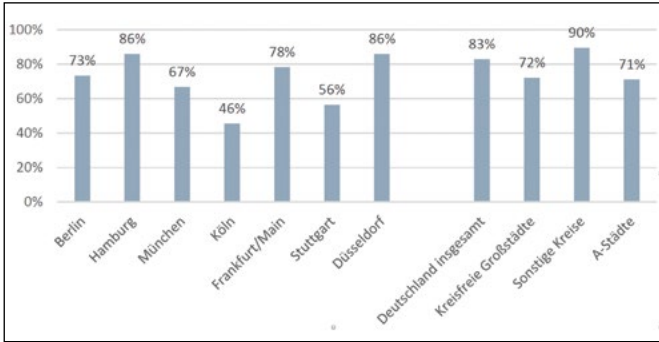


Abb. 1: Das Neubauvolumen einzelner Städte im Verhältnis zum Bedarf in 2018 (Quelle: Henger/Voigtländer 2019)

Was sind neue Stadtquartiere und wo sind sie seit 1990 entstanden?

Die Studie von Guhl (2018) definiert neue Stadtquartiere bzw. größere Wohngebietsentwicklungen durch eine Größe von mehr als 4 Hektar. Überdies sollen sie einen Schwerpunkt in der Wohnnutzung haben, nach 1990 in ihrer Entwicklung abgeschlossen und als ein großes Projekt mit einer einheitlichen Planungskonzeption umgesetzt worden sein. Somit wurden 435 derartige Stadtquartiere in ganz Deutschland recherchiert, deren räumliche Verteilung der Karte in Abb. 2 zu entnehmen ist. Schwerpunkte finden sich hier entlang der Rheinschiene in NRW (Köln mit 21 und Düsseldorf mit 11 Gebieten), im Frankfurter Raum (18 Gebiete), in München (35 Gebiete), Berlin (22 Gebiete) und Hamburg (31 Gebiete).

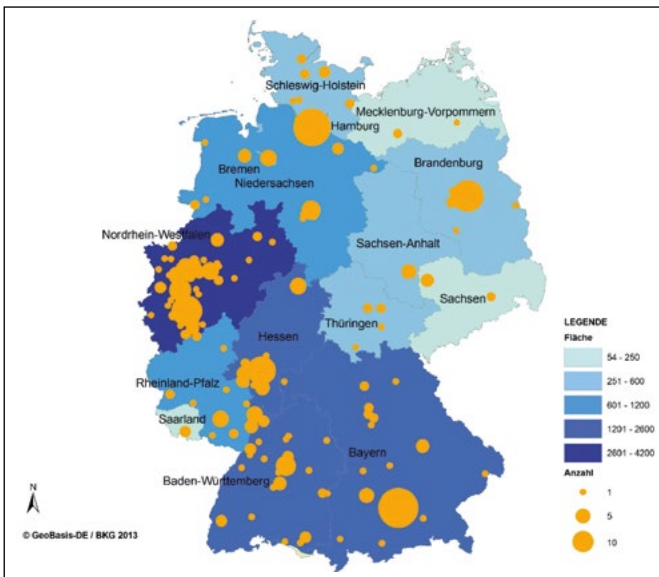


Abb. 2: Räumliche Verteilung neuer Stadtquartiere seit 1990 (Quelle: Guhl 2018)

Rund 32% dieser Gebiete sind somit allein in den großen Großstädten (über 500.000 EW) gebaut worden. Die durchschnittliche Flächengröße der neuen Quartiere differiert von Stadt zu Stadt, von beispielsweise 26 ha in Köln bis zu 68 ha in Berlin. In diesen 435 Gebieten wurden im Mittelwert jeweils 835 Wohnungen errichtet, der Maximalwert betrug

7.500 Wohnungen in dem Gebiet Berlin-Wasserstadt-Oberhavel. Schaut man auf alle Großstädte ab 100.000 Einwohner, so lassen sich hier bereits 70% aller Projekte verorten, es gibt jedoch auch 19 Projekte in Kleinstädten. Dieses Ergebnis zeigt, dass die meisten Wohngebiete auch tatsächlich dort entstanden sind, wo der Reurbanisierungsdruck seit den 1990er Jahren wohl auch am höchsten war. Bezogen auf die stadträumliche Lage zeigt sich, dass knapp 54% der Projekte im Innenbereich entstanden, und zwar ca. 17% in der jeweiligen Innenstadt (City + Cityrand) und 37,5% am Innenstadtrand. Am Stadtrand wurden 34,7% der Projekte umgesetzt.

Hier wird eine Besonderheit der Stadtentwicklung der letzten 30 Jahre deutlich: Das Freiwerden von ehemaligen Militär-, Industrie-, Hafen- und Bahnarealen – z.T. eben in zentralen Lagen – wurde ausgiebig genutzt, um Neubauquartiere in solchen Lagen zu schaffen. Als eine Konsequenz dieser „Innenentwicklungsstrategie“ lässt sich feststellen, dass ca. zwei Drittel der Projekte als Stadterneuerungsprojekte innerhalb der Städte und nur ein Drittel als Stadterweiterungsprojekte umgesetzt wurden. Doch lässt sich dies einfach so in die Zukunft extrapolieren? Gibt es noch ausreichend Flächen für die Wohngebiets- und Quartiersentwicklung in den Kernstädten? Wir denken nein. Wäre es daher nicht geboten, den Grundsatz der Innen- vor Außenentwicklung zu lockern und insbesondere im Außenbereich infrastrukturell gut angebundene Areale schnell zu entwickeln?

Entwicklungszeiten und Entwicklungsstrategien der Wohngebiete

„Ins gleiche Horn stößt“ eine weitere Erkenntnis aus der Erhebung von Guhl (2018). Die Dauer der Projekte innerhalb bestehender städtischer Strukturen (Stadterneuerungsprojekte) benötigen pro entwickeltem Hektar etwa 27% länger als Projekte am Stadtrand. Bei einer durchschnittlichen Entwicklungszeit pro Gebiet von etwa 14 Jahren¹, entsprechen 27% fast vier Jahren. Mit dem Blick auf die Dringlichkeit der fehlenden Wohnungen ist das keine zu vernachlässigende Erkenntnis.

Die Prämisse der Innen- vor der Außenentwicklung für unsere wachsenden Städte klingt zwar ökologisch sinnvoll, ist jedoch von Stadt zu Stadt vor dem Hintergrund des Volumens an benötigten Wohnungen und den verbleibenden Flächenpotenzialen sowie den potenziellen Instrumenten und Trägermodellen kritisch zu überprüfen. Viele Städte haben hier sicherlich mit einer selbst auferlegten Zurückhaltung bei der Ausweisung neuer Bauflächen und einer nicht ausreichenden eigenen Baulandbevorratung zu den steigenden Bodenpreisen und Mieten mit beigetragen. Schaut man auf die verwendeten Planungsinstrumente bei den genauer untersuchten

¹ Hierbei streuen die Laufzeiten pro Projekt zwischen den Extremwerten 2 Jahre und 34 Jahre.



152 bereits abgeschlossenen Quartiersentwicklungen, so ist ein Drittel der Projekte im Rahmen einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme, 6,5% als städtebauliche Sanierungsmaßnahme und knapp 30% mithilfe städtebaulicher Verträge umgesetzt worden. Damit verfügen diese drei Umsetzungsinstrumente bereits über eine Mehrheit von knapp 70% bei allen diesbezüglich untersuchten 152 Projekten.

	Häufigkeit	Anteil (%)
Städtebauliche Sanierungsmaßnahme	10	6,58%
Stadtumbau (Ost und West)	1	0,66%
Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme	49	32,24%
Städtebauliche Verträge	46	30,26%
Umlegung	15	9,87%
Vorhaben- und Erschließungsplan	5	3,29%
Bebauungsplan, Angebotsplanung	26	17,11%
Gesamt	152	100%

N: Gültig 152, Fehlend (keine Angaben) 119

Abb. 3: Eingesetzte Planungsinstrumente (Quelle: Guhl 2018)

Insbesondere die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme ist ein Instrument des Besonderen Städtebaurechts, das sich in den neunziger Jahren großer Beliebtheit erfreut hat. Später wurde es dann von den Kommunen immer seltener angewendet. Aufgrund des potenziellen Eingriffs in das private Eigentumsrecht aufgrund der Möglichkeit der Enteignung nicht mitwirkungswilliger Eigentümer bestehen für dieses Instrument relativ hohe Hürden seiner Einführung bzw. Genehmigung. Die in manchen Kommunen auch aufgrund anderer Gründe gewachsene Zurückhaltung gegenüber diesem Instrumentarium sollte jedoch abgelegt werden, da es – entgegen dem landläufigen Image – die Chance der Zügigkeit der Entwicklung bietet.

Hinsichtlich der Dauer der Gebietsentwicklungen konnte Guhl (2018) zeigen, dass städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen verglichen mit den anderen Instrumenten, wie den städtebaulichen Verträgen, der Umlegung und der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme, das Instrumentarium mit der kürzesten Laufzeit im Verhältnis zur entwickelten Fläche ist. Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen benötigen im Mittel 0,6 Jahre pro entwickeltem Hektar. Bei städtebaulichen Verträgen sind es beispielsweise 0,79 Jahre. Die längste Laufzeit pro entwickeltem Hektar hingegen wird mit 0,85 Jahren bei Projekten erzielt, die über eine reine Angebotsplanung der Kommune entwickelt werden. Auch im Vergleich der reinen Stadterneuerungsprojekte – also von Projekten im Bestand der Städte – schließt die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme mit dem besten Wert in Bezug auf die Projektlaufzeit pro entwickeltem Hektar ab. Hier folgt nun die reine Angebotsplanung auf dem zweiten Platz, vor den Sanierungsmaßnahmen und den städtebaulichen Verträgen.

Gleichzeitig sind es gerade die städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen, in denen die meisten Wohneinheiten geschaffen wurden. Im Durchschnitt wurden in der Vergangenheit

in neuen Stadtquartieren, die mithilfe der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme entwickelt wurden, knapp 1.300 Wohneinheiten pro Gebiet geschaffen. Bei Projekten der reinen Angebotsplanung waren es lediglich 670 Wohneinheiten. Aufgrund der hohen Bedarfe und der Zügigkeit der Schaffung des Wohnraums sind gerade die neuen Stadtquartiere von Bedeutung, die sehr schnell entwickelt wurden. Projekte mit einer maximalen Laufzeit von 0,3 Jahren pro entwickeltem Hektar – dies entspricht einer rechnerischen Laufzeit von 11 Jahren für ein Stadtquartier mit der durchschnittlich ermittelten Größe von 36,5 ha – weisen vor allem zwei Besonderheiten auf:

- Erstens zeichnen sie sich durch eine im Durchschnitt größere Entwicklungsfläche aus, als dies für die Gesamtheit aller neuen Stadtquartiere in Deutschland der Fall ist. Mit einer mittleren Größe von ca. 75 ha handelt es sich bei den Projekten mit relativ kurzer Laufzeit vor allem um große Stadtquartiere. In diesen wird aufgrund ihrer Größe auch eine vergleichsweise hohe Zahl an Wohneinheiten realisiert. Im Verhältnis zu der entwickelten Fläche weisen sie eine deutlich kürzere Projektlaufzeit auf. Denn mit steigender Größe des neuen Stadtquartiers nimmt die Projektlaufzeit im Verhältnis zur entwickelten Fläche ab. Das bedeutet, dass große neue Stadtquartiere verhältnismäßig schneller entwickelt werden können als kleine. Dies ist vermutlich damit zu begründen, dass ein Großteil des Aufwandes bei der Entwicklung eines neuen Stadtquartiers ohnehin immer anfällt – unabhängig von der Größe des Stadtquartiers.
- Zweitens ist der Anteil der Stadterweiterungsprojekte bei den schnell durchgeführten Entwicklungen um 7,6 % höher als bei der Gesamtheit aller Projekte. Dies unterstreicht die Erkenntnis, dass Stadterneuerungsprojekte aufwendiger sind und mehr Zeit in Anspruch nehmen.

Erkenntnisse der Fallstudienuntersuchungen

- Guhl hat vier neue Stadtquartiere herausgegriffen und in seiner Studie detaillierter untersucht (Fallstudien): Frankfurt – Riedberg, München – Messestadt Riem, Potsdam – Bornstedter Feld und Freiburg – Rieselfeld. Es handelt sich dabei um Projekte, die sowohl zu den schnellsten Quartiersentwicklungen als auch zu den Projekten mit den meisten Wohneinheiten zählen. Dies macht sie besonders interessant vor dem Hintergrund der hier gestellten Frage der Beschleunigung.
- Durch die Analyse dieser Fallstudien konnten Faktoren identifiziert werden, welche die Entwicklung neuer Stadtquartiere aus kommunaler Sicht beschleunigen können. Die beschleunigenden Faktoren sind:
 - die Sicherstellung des Grunderwerbs, da ohne Boden eine schnelle Entwicklung unmöglich ist;
 - die Organisation der Projektdurchführung außerhalb der bestehenden Verwaltungsstruktur mit ihren Fachämtern. Je



größer ein neues Stadtquartier ist, desto wichtiger erscheint die Einrichtung einer eigenen Organisationsstruktur;

- eine Finanzierung außerhalb des kommunalen Haushalts. Auch dies ermöglicht eine schnellere Entscheidungsfindung und vor allem schnellere Vergaben, da Beauftragungen nicht zwingend von städtischen Gremien beschlossen werden müssen;
- eine Priorisierung der Entwicklung des neuen Stadtquartiers innerhalb der Verwaltungsarbeit. Dann sind die Genehmigungsprozesse für das neue Stadtquartier immer vorzuziehen, was eine erhebliche Beschleunigung der Entwicklung bedeuten kann. Dies war bei allen untersuchten Beispielen der Fall;
- eine Durchführung im Zusammenhang mit Großveranstaltungen wie Bundes- oder Landesgartenschauen (wie bei den Beispielen München – Messestadt Riem und Potsdam – Bornstedter Feld). Dazu werden in der Regel alle Kräfte auch auf Seiten der Stadtverwaltung gebündelt. Außerdem wird die Bekanntheit des neuen Stadtquartiers durch die Großveranstaltung erhöht, was die Vermarktung von Baufeldern beschleunigen kann;
- die Beschleunigung der Baurechtsschaffung durch zügige B-Planverfahren u.Ä.;
- die zügige Bereitstellung der technischen und auch sozialen Infrastruktur im neuen Stadtquartier. Diese kann sich beschleunigend auf die gesamte Entwicklung auswirken, wenn sie rechtzeitig und bereits zu Beginn der Entwicklung erfolgt (wie beispielsweise bei Freiburg-Rieselfeld);
- das persönliche Engagement und die gute Zusammenarbeit aller beteiligten Akteure.

Fazit

Die Entwicklung neuer Stadtquartiere erfolgte bislang zu zwei Dritteln durch die Kommunen selbst, wobei diese sich hauptsächlich externer Partner oder Dienstleister bedienen, die ihre fachliche Expertise in die Entwicklung einbringen. In der Vergangenheit haben dabei Maßnahmen des Besonderen Städtebaurechts eine wesentliche Rolle gespielt, die eine förderfähige Beauftragung eines Sanierungs- oder Entwicklungsträgers und die Finanzierung über ein Treuhandkonto ermöglichen. In den letzten Jahren sind allerdings immer weniger dieser städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen in den Kommunen umgesetzt worden. Dieser Beitrag hat jedoch aufgezeigt, dass gerade städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen mit einer hohen Anzahl an Wohneinheiten und einer verhältnismäßig kurzen Laufzeit durchgeführt werden können. Die Kommunen sollten ihre Zurückhaltung bezüglich dieses Instrumentes ablegen und die Bundesländer und auch die Verwaltungsgerichte sollten die Kommunen dabei unterstützen, wenn sie versuchen wollen, mit diesem Instrumentarium dem Allgemeinwohlinteresse nach fehlendem Wohnraum nachkommen zu wollen. Insbesondere in Städten wie Köln und Stuttgart,

die erhebliche Probleme bei der Bewältigung des notwendigen Neubaus haben, könnte die mutigere Anwendung dieses Instrumentes Abhilfe schaffen.

Eine veränderte Haltung zur Entwicklung im Außenbereich ist u.E. ebenfalls notwendig, möchte man den Neubau von einer ausreichenden Zahl von Wohnungen in den Wachstumszentren unseres Landes glaubwürdig voranbringen. Das Land NRW hat durch die Aufgabe des 5-Hektar-Zieles im neuen Landesentwicklungsplan hier einen mutigen Schritt voran getan.² Um durch die Entwicklung neuer Stadtquartiere zügig Wohnraum zu schaffen, ist es aber genauso wichtig, für das Projekt eine eigene Organisationsstruktur aufzubauen, die schnelle Entscheidungsfindungen und Beschlüsse ermöglicht. Auch sollte das Projekt außerhalb des kommunalen Haushalts finanziert werden, wobei externe Akteure unterstützend eingebunden werden können. Da kommunale Genehmigungsprozesse einen wesentlichen Einfluss auf die Projektlaufzeit haben, sollte die Entwicklung eines neuen Stadtquartiers in der Stadtverwaltung und Kommunalpolitik priorisiert werden. Auch eine effiziente Durchführung der Bebauungsplanverfahren mit klaren Prozessen wäre wünschenswert. Die Einbindung eines externen Projektmanagements – möglicherweise auch unter Nutzung von Methoden des Lean Construction Managements – ist dabei vorteilhaft. Eine rechtzeitige Bereitstellung von Infrastrukturen, was durch Großveranstaltungen gefördert werden kann, wirkt sich ebenfalls positiv auf die Entwicklung insgesamt und die Vermarktung von Grundstücken oder Wohn- und Gewerbeeinheiten aus.

Dr. Pascal Guhl,
Dipl.-Geogr., Projektleiter Stadtentwicklung, Entwicklungsleiter Deutzer Hafen, Stadtwerke Köln GmbH

Univ.-Prof. Dr. Guido Spars,
Ökonomie des Planens und Bauens, Bergische Universität Wuppertal

Quellen:

Böltken, Ferdinand/Gatzweiler, Hans-Peter/Meyer, Katrin (2007): Das Kooperationsprojekt „Innerstädtische Raumbewertung“: Rückblick, Ausblick, Ergebnisse: Informationsgrundlagen für Stadtforschung und Stadtentwicklungspolitik. In: BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Innerstädtische Raumbewertung: Methoden und Analysen. Berichte, Bd. 25. Bonn, S. 7–22.

Guhl, Pascal (2018): Die Entwicklung neuer Stadtquartiere aus städtebaulicher Sicht, Analyse der Projekte seit 1990, in: TU Dortmund (Hrsg.), Blaue Reihe, Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Band 148, Dortmund.

Henger, Ralph/Voigtländer, Michael (2019): Ist der Wohnungsbau auf dem richtigen Weg? Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells, in IW-Report 28/2019 vom 22.07.2019.

ZIA (Hrsg.) (2020): Frühjahrsgutachten Immobilienwirtschaft 2020 des Rates der Immobilienweisen, Berlin.

² <https://www.land.nrw.de/pressemitteilung/nach-auswertung-des-beteiligungsverfahrens-beschliesst-die-landesregierung-die>