7. Treffen

der Bürgermeister der
linksrheinischen Kölner Nachbarkommunen,
des Oberbürgermeisters der Stadt Köln sowie
des Landrates des Rhein-Erft-Kreises

Donnerstag, 05.06.2014 in Köln

Arbeitspapiere

zur regionalen Wohnbaulandentwicklung:

1. Wanderungsbewegungen zwischen den Kommunen
2. Generationswechsel in Einfamilienhausgebieten
3. Berücksichtigung von Infrastruktur-Folgekosten

Ausgangslage

Bereits in ihrem 5. Treffen am 04.09.2012 in Hürth haben sich die Bürgermeister der linksrheinischen Kölner Nachbarkommunen, der Oberbürgermeister der Stadt Köln sowie der Landrat des Rhein-Erft-Kreises mit der Wohnbaulandentwicklung in der Region auseinandergesetzt. Damals wurde festgestellt, dass der Betrachtungsraum aufgrund seiner Bedeutung als attraktiver Wissens- und Wirtschaftsstandort und durch umfangreiche Bautätigkeit in den vergangenen Jahren ein erhebliches Bevölkerungswachstum erfahren hat.

Alle Prognosen sagen für die Städte und Gemeinden in der Rheinschiene eine Fortführung dieses Wachstumstrends für die nächsten Jahre voraus.

Diese an und für sich begrüßenswerte Entwicklung stellt die Kommunen jedoch vor große Herausforderungen. Die steigende Nachfrage nach Wohnraum ist am Immobilienmarkt der Region bereits deutlich ablesbar. Sie äußert sich in gestiegenen Immobilienpreisen und Mieten, die insbesondere von Nachfragern mit geringen Einkommen kaum mehr gezahlt werden können. Um der unerwünschten Zuspitzung am Wohnungsmarkt entgegen zu steuern, können bzw. müssen die betroffenen Kommunen insbesondere zusätzliche Bauflächen bereitstellen und erschließen sowie gezielt das Angebot an gefördertem und preiswertem Wohnraum stärken.

Unterschiedliche Nutzungsansprüche an den begrenzten Raum (Wohnen, Gewerbe, Erholungs- und Freiraumflächen, Verkehrsflächen etc.) sowie landesplanerische Vorgaben zur Reduzierung der Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlungszwecke schränken die Verfügbarkeit geeigneter Gebiete jedoch deutlich ein. Darüber hinaus zieht die Entwicklung von Wohnraum das Erfordernis zum kosten- und folgekostenintensiven Ausbau von Infrastruktureinrichtungen wie z.B. Kindergärten und Schulen nach sich.



Da derartige Aspekte, ebenso wie konkrete Wohnungsbauvorhaben oder Wohnungsbauprogramme i. d. R. bei den Bevölkerungsprognosen nicht berücksichtigt werden, ist ein übergemeindlicher Abgleich der Zielaussagen in der aktuellen und zukünftigen Wohnungspolitik zwischen den Städten des interkommunalen Arbeitskreises (IntAK) wünschenswert.

Im Rahmen des 5. Bürgermeistertreffens (04.09.2012 in Hürth) wurde daher an die Verwaltungen der IntAK-Städte der Auftrag erteilt, zur regionalen Wohnbaulandentwicklung einen Themenworkshop durchzuführen. In diesem Workshop sollte diskutiert werden,

- welche Wachstumsprognosen realistisch sind,
- welche Herausforderungen das Wachstum in einer prosperierenden Region mit sich bringt,
- welche konkreten regionalen Handlungsansätze zur Wohnbaulandentwicklung bestehen und
- ob kommunales Baulandmanagement einen Beitrag zur Lösung der Finanzierungsprobleme bei der Baulandentwicklung leisten kann.

Bei der Vorbereitung des Workshops wurde jedoch schnell deutlich, dass diese Fragestellungen im Rahmen eines einzelnen Workshops lediglich angerissen, aber nicht erschöpfend behandelt werden können.

Zunächst bedurfte es eines fachlichen Inputs in die Thematik, um sich mit den spezifischen Gegebenheiten der Wohnungsmarktregion vertraut zu machen. Der interkommunale Arbeitskreis entschied sich daher für folgende empirisch aufbereitete Themen, die am 13.02.2014 von Experten aus Wissenschaft, Wohnungswirtschaft und den Verwaltungen vorgetragen und anschließend intensiv im Plenum diskutiert wurden:

- „Suchst du noch oder wohnst du schon? – Wohnstandortentscheidungen in der Stadtregion Köln/Bonn. Bericht aus einem DFG-Forschungsprojekt“ (Sven Wörner u. Prof. Dr. Claus-C. Wiegand, Universität Bonn)
- „Methodische Ansätze der Bedarfsabschätzung in Frechen“ (Andreas Moddé, Stadt Frechen)
- „Generationswechsel in älteren Ein- und Zweifamilienhausgebieten“ (Jürgen König, Stadt Köln)
- „Bedarfs- und Nachfrageeinschätzung in der Wohnungsmarktregion aus Sicht der Wohnungswirtschaft“ (Martin Frysch, GWG Köln-Sülz e.G.; Achim Leirich, GWG Rhein-Erft)

Als Ergebnis des Workshops konnten drei weiterführende Arbeitsthemen von zentraler Bedeutung identifiziert werden, aus denen sich sinnvolle nächste Arbeitsschritte des interkommunalen Arbeitskreises ableiten lassen. In den nachfolgenden Abschnitten werden die Arbeitsthemen näher erläutert und mögliche Arbeitsaufträge formuliert.

1. Wanderungsbewegungen zwischen den Kommunen

Gemeinsame statistische Auswertung der Umzüge zwischen den Gemeinden

Die Schaffung einer einheitlichen Datenbasis stellt für alle zukünftigen Handlungsansätze einer regionalen Wohnbaulandpolitik eine wesentliche Grundlage dar. Allerdings verfügen die IntAK-Kommunen über einen sehr unterschiedlichen Erfahrungs- und Datenstand hinsichtlich der im Workshop vorgetragenen Themen. Eine untereinander abgestimmte Datengrundlage ist jedoch unerlässlich für eine regionale Wohnungsmarktbetrachtung bzw. für eine künftige regionale Wohnungsmarkt-Strategie. Da insbesondere Wanderungsbewegungen die Bevölkerungsdynamik beeinflussen, liefern Informationen über Zu- und Fortzüge zwischen den Kommunen bedeutsame Anhaltspunkte für Sub- und Re-Urbanisationsprozesse in der Region.

In dem Inputreferat des Workshops wurde von Herrn Prof. Dr. Wiegandt und seinem Mitarbeiter Herrn Wörner beleuchtet, welche Faktoren die Wohnstandortentscheidungen von Menschen in polyzentrischen Stadtregionen wie der Region Köln/Bonn beeinflussen. Anhand von Befragungen zur Wohnungssuche in vier Wohnquartieren, die sich insbesondere hinsichtlich ihrer Lage, der infrastrukturellen Ausstattung und ihrer öffentlichen Wahrnehmung (Image) unterschieden, ermittelten die Wissenschaftler, dass der Suchraum der Wohnungssuche unterschiedlich stark eingeschränkt ist: Einwohner, die in einem „beliebten" Stadtteil leben (z.B. Köln-Sülz, Bonn-Weststadt), beschränken ihre Wohnraumsuche im Falle eines erforderlichen Wohnungswechsels bevorzugt auf das eigene Stadtquartier. Erst, wenn hier keine Wohnungen in der gewünschten Art und Preisklasse verfügbar sind, wird der Suchraum Stück für Stück erweitert. Der „Sprung" in weiter entfernte Stadtteile (oder gar auf die andere Rheinseite) wird selten vollzogen. In weniger attraktiven und somit auch weniger stark nachgefragten Stadtteilen ist die Bindung an den Wohnort hingegen schwächer ausgeprägt, die Bereitschaft für einen Wechsel des Wohnstandortes über Stadtteil- oder Gemeindegrenzen hinweg somit grundsätzlich höher.

Die Workshop-Teilnehmer bestätigten aus eigener Erfahrung die These, dass das „Image" eines Stadtteils bei der Wohnungssuche von wesentlicher Bedeutung ist und dass Wanderungsentscheidungen über die Stadtteil- oder sogar Stadtgrenzen hinweg i.d.R. nur getroffen werden, wenn der gewünschte Standort nicht mehr erschwinglich ist oder andere Standorte überspezielle Standortqualitäten verfügen, die sie für die jeweilige Zielgruppe besonders attraktiv machen. Daher ist eine Profilbildung der Wohngebiete hilfreich, sofern das Wanderungsverhalten der Wohnungssuchenden gezielt beeinflusst werden soll. Gut erreichbare Alternativstandorte zu den besonders nachgefragten Wohnlagen könnten hiervon profitieren und sich ggfs. zu beliebten Ausweichadressen entwickeln.

Entscheidungsvorschlag

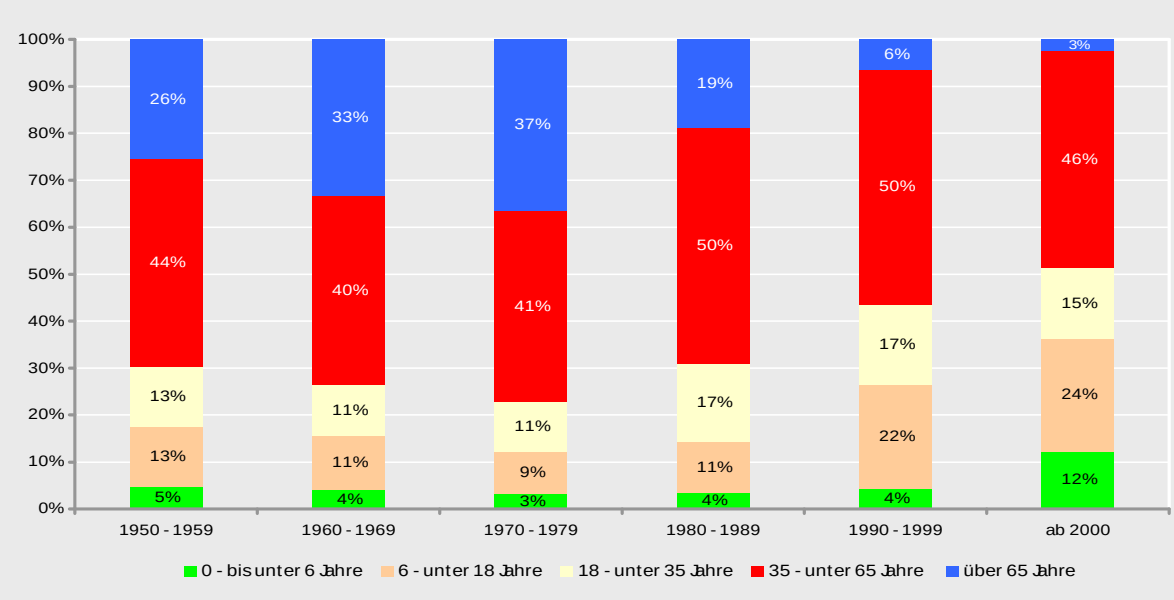
Die Verwaltungen werden beauftragt, die Wanderungsbewegungen zwischen den IntAK-Kommunen auf Grundlage der Einwohnerstatistik vergleichbar aufzubereiten. In diesem Rahmen sollen gängige Re- und Suburbanisierungsthesen überprüft und erkennbare Wanderungsmotive abgeleitet werden. Die Ergebnisse könnten Hinweise auf die notwendige Attraktivierung einzelner Wohnstandorte geben und ggfs. für eine interkommunale Wohnlagenprofilierung genutzt werden.

2. Generationswechsel in älteren Ein- und Zweifamilienhausgebieten

Untersuchung zu den möglichen Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt

Alle Städte der Kölner Wohnungsmarktregion weisen einen mehr oder weniger großen Bestand an älteren Einfamilienhausgebieten aus den 1960er und 1970er Jahren auf. Die Gebäude in diesen Wohnquartieren wurden vornehmlich in der Familiengründungsphase der Bewohner errichtet. Aufgrund des fortgeschrittenen Alters der Eigentümer und altersbedingter Sterbefälle erfährt ein bedeutender Teil der Gebäude derzeit einen Generationswechsel. Die freigesetzten Häuser werden von der Erbengeneration bezogen oder gelangen als Kauf- oder Mietobjekte auf den Wohnungsmarkt. Sie haben somit einen beträchtlichen, bislang unterschätzten Einfluss auf den zukünftigen Neubaubedarf

Altersverteilung in Ein- und Zweifamilienhäusern in Köln nach Baualtersklassen – Generationenwechsel in Einfamilienhausgebieten



Quelle: Stadt Köln – Amt für Stadtentwicklung und Statistik – Statistisches Informationssystem

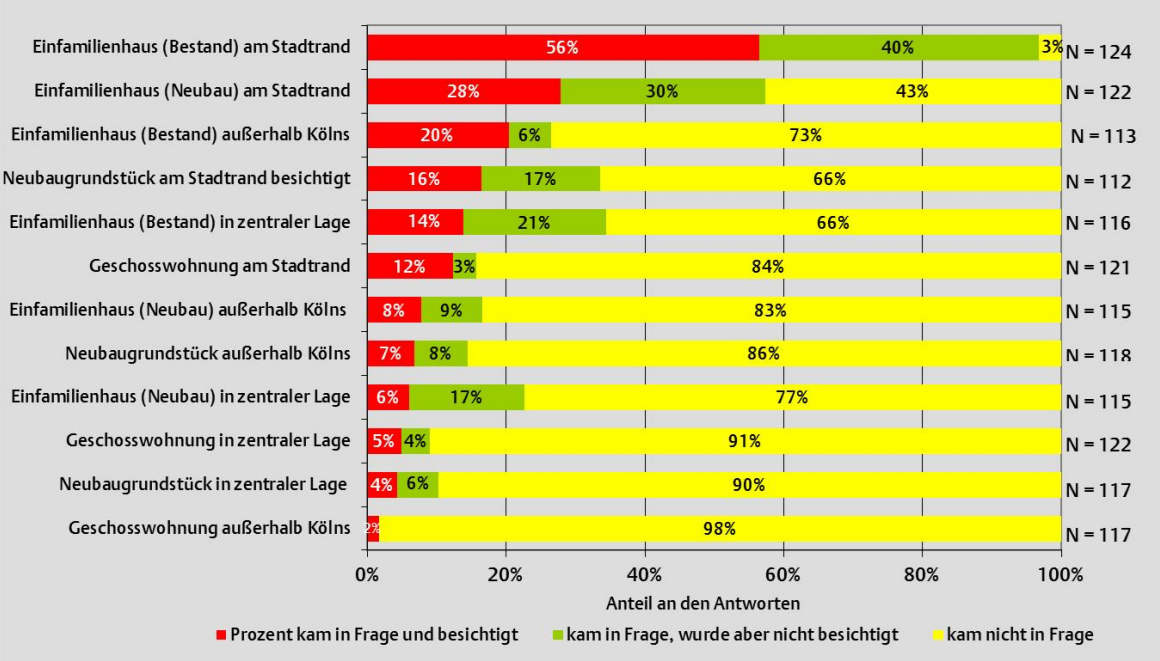
Um die Dynamik dieser Entwicklung sowie die hiervon ausgehenden quantitativen Effekte auf den Wohnungsmarkt abschätzen zu können, hat das Büro Quaestio Forschung und Beratung aus Bonn im Auftrag der Stadt Köln eine Untersuchung zum Generationswechsel in Eigenheimen der 1960er und 1970er durchgeführt. In dieser Untersuchung wurden auch qualitative Aspekte betrachtet, wie z.B. die Frage nach der Käufer- bzw. Mieterschaft entsprechender Objekte, den Sanierungstätigkeiten nach dem Eigentümerwechsel sowie nach den charakterlichen Veränderungen im Quartier, die mit dem Generationswechsel einhergehen. Die Ergebnisse der Untersuchung wurden im Rahmen des Wohnbaulandworkshops am 13.02.2014 vorgestellt und diskutiert.

Als Ergebnis der Studie bleibt insbesondere festzuhalten, dass sich der bereits heute erkennbare Trend zum Generationswechsel in älteren Ein- und Zweifamilienhausgebieten in den nächsten 15 Jahren fortsetzen und deutlich verstärken wird. Bis zum Jahr 2029 wer-

den im Kölner Stadtgebiet insgesamt fast 15.000 Häuser bzw. 21 % des Bestands an Ein- und Zweifamilienhäusern freigesetzt sein (Ausgangsjahr: 2010).

Die Nachfrage nach frei werdenden Altgebäuden aus den 60er und 70er Jahren geht derzeit vor allem von jungen oder konsolidierten Familien mit Kindern aus, welche die Bestandsimmobilie als Alternative zum Neubau oder zur Abwanderung ins weitere Umland betrachten. Die hierdurch verursachten Verschiebungen in der Altersstruktur der Bewohnerschaft führen zu einer Durchmischung der Altquartiere und zu sich wandelnden Ansprüchen an die dortige infrastrukturelle Ausstattung. Diesen Umbruch rechtzeitig wahrzunehmen und gezielt zu gestalten, stellt eine wichtige Aufgabe der Stadtentwicklung der nächsten Jahre dar.

Präferenzen der befragten Haushalte bei der Wohnungssuche



Entscheidungsvorschlag

Die Verwaltungen werden beauftragt, eine gemeinsame Untersuchung zum Generationswechsel in älteren Ein- und Zweifamilienhäusern (angelehnt an das Kölner Untersuchungsmuster) durchzuführen. Ziel der Analyse ist zunächst eine quantitative Abschätzung der durch den Generationswechsel wieder auf den Markt kommenden Eigenheime im „Speckgürtel“ von Köln. Liegen entsprechende Daten vor, sollen in einem weiteren Schritt die Potenziale und Hemmnisse, die mit der Freisetzung verbunden sind, erörtert werden. Auf dieser Grundlage lassen sich ggfs. Handlungsansätze zur schnelleren Mobilisierung leerstehender Häuser in den weniger attraktiven Wohnlagen der Städte finden.

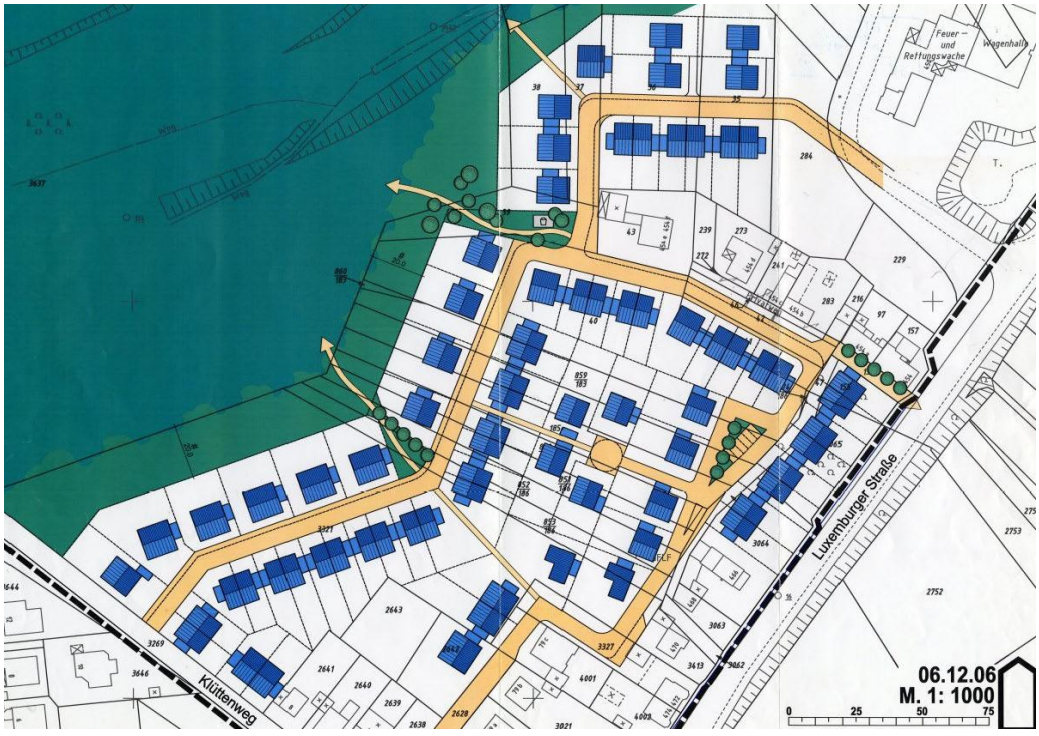
3. Berücksichtigung von Infrastruktur-Folgekosten

Durchführung eines Experten-Workshops

Die Ausweisung neuer Baugebiete bringt den Gemeinden zusätzliche Steuerzahler, erfordert aber zunächst Investitionen und später die laufende Bewirtschaftung der hierzu erforderlichen technischen und sozialen Infrastruktur. Dies ist bei der angespannten Haushaltslage der IntAK-Kommunen rechtzeitig und angemessen zu berücksichtigen. Die mit der Wohnbaulandentwicklung verbundenen Infrastruktur-Folgekosten kamen daher auch in dem Workshop zur Wohnungsmarktregion wiederholt zur Sprache. Diese komplexe Problematik konnte jedoch im Workshop nur anhand erster Beispiele kurz angerissen werden.

So hat die Stadt Frechen ein System entwickelt, mit dem u.a. die Bedarfe sozialer Infrastruktur abgeleitet werden können. In das System fließen statistische Daten aus dem Einwohnermeldewesen ein, die durch eigene Prognosen auf kleinräumiger Stadtteil- und Baugebietsebene fortgeschrieben werden. Die Aufbereitung der Daten in einem GIS-System ermöglicht die räumliche Darstellung der Informationen in thematischen Fachkarten. Abrufbar sind z.B. das Durchschnittsalter der Bewohner eines Baublocks, die Anzahl von Kindern einer bestimmten Altersklasse, die Bewohnerdichte oder etwa die Geschwindigkeit, in der ein Neubaugebiet bezogen wird. Das System enthält somit vielseitige kleinräumige Informationen zur Einwohner- und Eigentümerschaft, die z.B. Schlüsse über den künftigen Bedarf an sozialen Infrastruktureinrichtungen wie Kindergärten, Spielplätzen oder Senioreneinrichtungen ziehen lassen. Die präzise Bedarfsabschätzung dient neuerdings auch als fundierte Grundlage zur Abschätzung von Folgekosten.

Auch die Stadt Hürth hat sich bereits konkret mit fiskalischen Folgeeffekten der Wohnbaulandentwicklung auseinandergesetzt. Im Rahmen eines prognostischen Gutachtens wurden die finanziellen Auswirkungen der Neubaugebietsentwicklung „Hürther Berg/Auf dem Faulenbruch“ analysiert.



Folgende Parameter flossen als Basis der Folgekostenermittlung und -verteilung in die Untersuchung ein:

- einmalige Herstellungskosten des Projekts (Baureifmachung, Erschließung, Straßenbeleuchtung, Tiefbau, Grünflächen, Planungskosten etc.)
- laufende Folgekosten pro Jahr für Instandhaltung und Betrieb technischer und sozialer Infrastruktur
- Auslastungseffekte auf soziale Infrastrukturstandorte in den nächsten 20 Jahren
- einmaliger Nutzen durch Verkauf und indirekte Erlöse
- laufender Nutzen durch Einkommens- und Grundsteuereffekte
- laufender Nutzen durch Kaufkraftzuwachs der zugezogenen Haushalte des Wohngebiets.

(vgl. Planersocietät, Dortmund im Auftrag von Deutsche Wohnen Management- und Servicegesellschaft mbH, Frankfurt a.M. 2010: „Folgeeffekte des Projekts Hürther Berg")

Als Ergebnis konnte festgehalten werden, dass die Baugebietsentwicklung für die Stadt Hürth nur dann langfristig wirtschaftlich tragbar ist, wenn die wesentlichen Herstellungskosten vom Projektentwickler übernommen werden. Der Gutachter empfiehlt daher, die Herstellung und Finanzierung der technischen Infrastruktur (Erschließung, Straßenbeleuchtung, Tiefbau, Grün-/Spielflächen, Lärmschutz) sowie die Planungskosten auf den Projektentwickler zu übertragen. Für die Stadt verbleibende Kosten beschränken sich somit auf die Baureifmachung des Wohngebietes sowie auf die Instandhaltung und den Betrieb der technischen und sozialen Infrastruktur.

Die beiden Beispiele aus Hürth und Frechen zeigen, wie wichtig es ist und welche Möglichkeiten bestehen, die Folgeeffekte der Wohnbaulandentwicklung frühzeitig zu ermitteln. Da diesbezügliche Erfahrungen der IntAK-Kommunen deutlich differenzieren, wird eine gemeinsame Vertiefung der Thematik empfohlen.

Entscheidungsvorschlag
Die Verwaltungen werden beauftragt, einen Expertenworkshop speziell zum Thema „Infrastruktur-Folgekosten bei der Neuausweisung von Wohngebieten" zu organisieren, in dem ein Austausch der vorhandenen Kenntnisse erfolgen soll. Durch die Hinzuziehung von Fachleuten sollen vorhandene Kenntnisse erweitert und zudem alle IntAK-Kommunen auf denselben Kenntnisstand gebracht werden. Sofern erfolgsversprechend, wird im Nachgang zum Workshop die Entwicklung eines gemeinsamen, einfach handhabbaren EDV-Tools zur überschlägigen Folgekostenermittlung bei der Entwicklung neuer Wohngebiete angestrebt.

Ausblick:

Das für Ende 2014 angedachte 8. Treffen der Bürgermeister der linksrheinischen Kölner Nachbarkommunen, des Oberbürgermeisters der Stadt Köln sowie des Landrates des Rhein-Erft-Kreises wird im Kreishaus Bergheim stattfinden und soll sich schwerpunktmäßig den verkehrsplanerischen Fragestellungen in der Region widmen.

Nach heutigem Stand können dort voraussichtlich folgende Themen angesprochen werden:

- Untersuchung zur Regionaltangente
- Konzeption für Mobilitätsdrehscheiben an den Haltepunkten des SPNV
- Radschnellwege am Beispiel des Pilotprojekts Köln-Frechen
- Sachstand der Planungen zum Frischezentrum Marsdorf
- Logistikverkehr im Kölner Raum.