

Kommunales  
Wohnkonzept

**Dortmund**

2021

Stadt Dortmund



# Kommunales Wohnkonzept Dortmund 2021



Quaestio Forschung & Beratung GmbH  
Friesenstraße 17 • 53175 Bonn  
Tel 0228 266 888 0  
[quaestio-fb.de](http://quaestio-fb.de)

Ansprechpartner:

Bernhard Faller

Colin Beyer

Isabel Franzke

Bonn, Juni 2021

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	3
Kurzfassung: Eckpunkte für ein Arbeitsprogramm .....	4
1 Grundlagen, Ziele und Herausforderungen .....	13
1.1 Veränderte Rahmenbedingungen für die Neuauflage des kommunalen Wohnkonzeptes .....	13
1.2 Ein Blick zurück: Eckpunkte der Dortmunder Wohnungspolitik seit 2009 .....	15
1.3 Eine ungewisse Zukunft mit neuen Herausforderungen .....	16
1.4 Grundlegende Ziele der Wohnungspolitik für Dortmund (2009 und 2021) .....	18
2 Die Erarbeitung des kommunalen Wohnkonzeptes .....	21
3 Themen- und Handlungsschwerpunkt „Bezahlbares Wohnen“ .....	24
3.1 Eine veränderte Ausgangslage .....	24
3.2 Erweiterte Aufgaben für die Wohnungsmarktbeobachtung .....	24
3.2.1 Bezahlbarkeitsanalysen in die Wohnungsmarktbeobachtung aufnehmen.....	24
3.2.2 Verdrängungs- und Gentrifizierungsmonitoring.....	25
3.3 Bezahlbares Wohnen im und mittels Wohnungsneubau .....	27
3.3.1 Vorüberlegungen .....	27
3.3.2 Neubauförderung und Bestandsentwicklung.....	28
3.3.3 Stärkung des geförderten Wohnungsbaus über Maßnahmen der Boden- und Liegenschaftspolitik .....	30
3.3.4 Stärkung der kommunalen Liegenschaftspolitik .....	32
3.4 Sicherung bezahlbaren Wohnens im Bestand .....	33
3.4.1 Kommunale und genossenschaftliche Wohnungswirtschaft .....	33
3.4.2 Kooperation mit privaten Wohnungsanbietern .....	35
4 Themen- und Handlungsschwerpunkt „Bauland- und Grundstücksentwicklung für den Wohnungsneubau“ .....	37
4.1 Abgrenzung und Einordnung des Themas / Zielvorstellungen .....	37
4.2 Mengensteuerung: Orientierungswerte, Wohnbaulandmonitoring und Wohnbaulandprogramm .....	38
4.2.1 Orientierungswerte für den erforderlichen Wohnungsneubau .....	38
4.2.2 Weiterentwicklung des Wohnbaulandmonitorings.....	39
4.2.3 Wohnbaulandprogramm mit zwei Stufen (Vorprüfung und Realisierung) .....	41
4.2.4 Verwaltungskoordination bei der Planung und Umsetzung von Wohnungsbauvorhaben (Wohnungsbaukoordination).....	42
4.3 Zentrale städtebauliche Aspekte des Wohnungsneubaus .....	43
4.3.1 Innenentwicklungskonzepte und Innenentwicklungsmanagement.....	43
4.3.2 Neue Lösungen für urbane und zugleich familienfreundliche Stadtquartiere .....	45

5	Themen- und Handlungsschwerpunkt „Bestandsorientierte Wohnquartiersentwicklung“ .....	47
5.1	Wohnungspolitische Handlungsbedarfe auf kleinräumiger Ebene .....	47
5.2	Vorüberlegungen zu einer bestandsorientierten Wohnquartiersentwicklung .....	48
5.2.1	Begrenzte kommunale Einflüsse auf die Wohnungsbestände .....	48
5.2.2	Abgrenzung zur Stadterneuerung.....	48
5.3	Konzeptionelle Eckpunkte einer bestandsorientierten Wohnquartiersentwicklung .....	49
5.3.1	Zielsetzung und Handlungsansatz.....	49
5.3.2	Fortführung / Weiterentwicklung der kleinräumigen Wohnungsmarktbeobachtung und der Quartiersanalysen .....	50
5.3.3	Einrichtung einer Koordinationsstelle und Arbeitsweise .....	50
5.4	Ausgewählte Aufgaben und Herausforderungen der bestandsorientierten Wohnquartiersentwicklung .....	52
5.4.1	Quartiersbezogene Kooperation mit Einzeleigentümer*innen.....	52
5.4.2	Generationenwechsel in Einfamilienhausgebieten .....	53
5.4.3	Problemimmobilien .....	54
5.4.4	Barrierearmes und barrierefreies Wohnen .....	54

### Hinweis zur gendergerechten Sprache:

Bei der Beschreibung von Menschen verwenden wir wo möglich neutrale Bezeichnungen (z. B. Studierende) und ansonsten die von der Stadt Dortmund vorgesehenen gendergerechten Endungen „\*in“ bzw. „\*innen“ (z. B. Bürger\*in, Eigentümer\*innen). Maskuline Bezeichnungen, die sich nicht direkt auf Menschen, sondern v.a. auf Institutionen beziehen, verwenden wir ohne geschlechtsspezifische Anpassung (z. B. Akteur, Investor, Vorhabenträger, Bestandshalter).

# Vorwort

Liebe Leser\*innen,

die Situation auf dem Dortmunder Wohnungsmarkt hat sich seit der Erstellung des ersten Kommunalen Wohnkonzeptes im Jahr 2009 entgegen aller Prognosen erheblich verändert. War die Situation damals als entspannt bis ausgeglichen zu bezeichnen, zeigt der Dortmunder Wohnungsmarkt mittlerweile alle Merkmale einer angespannten Lage. Insbesondere bezahlbarer Wohnraum wird zunehmend knapper. Zusätzlich haben sich in den letzten Jahren immer mehr Anforderungen an das Wohnen aus den stadtentwicklungsplanerischen Zusammenhängen des Klimaschutzes, der Mobilitätswende, der Digitalisierung und nach wie vor des demografischen Wandels gerichtet. Die Aktualisierung des Kommunalen Wohnkonzeptes und damit einhergehend die Überprüfung der damals entwickelten Ziele sowie die Aufstellung eines neuen wohnungspolitischen Arbeitsprogramms waren daher zwingend erforderlich.

Dieser Notwendigkeit folgend, beauftragte der Rat der Stadt Dortmund im Mai 2020 die Verwaltung mit der Aktualisierung des Kommunalen Wohnkonzeptes Dortmund. Der Prozess wurde durch das Bonner Gutachterbüro Quaestio Forschung und Beratung GmbH intensiv begleitet. Wie schon bei der Aufstellung des Wohnkonzeptes im Jahre 2009, war es der Stadt Dortmund wichtig, dass die Aktualisierung im Dialog mit Akteur\*innen des Dortmunder Wohnungsmarktes sowie Dortmunder Ratsmitgliedern erfolgte. Für die rege Beteiligung und konstruktiven Diskussionen unter Einbringung unterschiedlicher Perspektiven bedanke ich mich ausdrücklich bei allen Mitwirkenden.

Im Aktualisierungsprozess wurde die auf der Wohnungsmarktbeobachtung basierende Erkenntnis untermauert, dass die ausreichende und bezahlbare Wohnraumversorgung für alle das primäre wohnungspolitische Ziel der Stadt Dortmund darstellt. Dies impliziert auch die Überprüfung und Nachjustierung der Dortmunder Stadtentwicklungs- und Liegenschaftspolitik sowie der damit zusammenhängenden verwaltungsinternen Prozesse, da quantitativ und qualitativ ausreichender Wohnungsneubau zur Bedarfsdeckung nur mit einer abgestimmten und zügigen Wohnbaulandbereitstellung funktionieren kann.

Mit dem Kommunalen Wohnkonzept Dortmund 2021 liegt ein abgestimmter Orientierungsrahmen mit den Zielen und Aufgaben des zukünftigen wohnungspolitischen Handelns sowie Empfehlungen für ein wohnungspolitisches Arbeitsprogramm vor. Auf dieser Grundlage gilt es nun, gemeinsam erforderliche Maßnahmen zu entwickeln bzw. umzusetzen, um für alle Dortmunder Bürger\*innen ein attraktives und bezahlbares Wohnen sicher zu stellen. Dies ist eine unverzichtbare Säule, um Dortmund als Großstadt der Nachbarn zu stärken.



Ludger Wilde  
Dezernent für Umwelt, Planen und Wohnen

# Kurzfassung: Eckpunkte für ein Arbeitsprogramm

Das Kommunale Wohnkonzept Dortmund 2021 entstand in einem als Dialogprozess angelegten Erarbeitungsprozess in dem die Argumente verschiedener Akteure (Stadtverwaltung, Stadtpolitik, Marktakteure und Interessengruppen) aufgenommen und abgewogen wurden. Ausgehend von den im Kommunalen Wohnkonzept ausführlicher dargestellten Argumentationssträngen, konnten folgende Eckpunkte für ein wohnungspolitisches Arbeitsprogramm der Stadt Dortmund herausgearbeitet werden.

## **1 Verbesserung der Informationsgrundlagen**

### **1.1 Einführung von Bezahlbarkeitsanalysen in die Wohnungsmarktbeobachtung**

Die Verengung des Wohnungsmarktes und die Sicherung bezahlbareren Wohnens sind in Dortmund zu einer zentralen wohnungspolitischen Herausforderung geworden. Zusätzlich zu der bereits vorhandenen Preisbeobachtung des Dortmunder Wohnungsmarkts, soll künftig durch Bezahlbarkeitsanalysen das Verhältnis zwischen Einkommens- und Wohnkostenentwicklung abgebildet werden. Bei diesen Analysen sollen sowohl unterschiedliche Entwicklungen in verschiedenen Einkommensgruppen als auch in unterschiedlichen Wohnungsmarktsegmenten (Miete / Eigentum, Bestand / Neubau) berücksichtigt werden.

### **1.2 Einführung eines Verdrängungs- und Gentrifizierungsmonitorings**

Bislang ist es in Dortmund gelungen, Stadterneuerungsziele weitgehend ohne soziale Verdrängungsprozesse zu erreichen. Dies gilt auch für Hörde oder das Unionviertel. Angesichts der insgesamt verengten Wohnungsmärkte und der dynamischeren Preissteigerung für das Wohnen muss dies auch in Zukunft verhindert werden. Unter solchen räumlichen Verdrängungen würden die soziale Einbindung des Einzelnen und der durch die Bewohnerschaft getragene Zusammenhalt in den betroffenen Quartieren leiden. Um auf solche Entwicklungen möglichst zeitnah reagieren zu können, soll ein Monitoringsystem eingeführt werden, mit dem Stadträume identifiziert werden können, in denen das Umzugsgeschehen auffällig ist und sich problematische Entwicklungen andeuten.

### **1.3 Untersuchung zum Wohnraumbedarf von mobilitätseingeschränkten Personen**

Die mit der gesellschaftlichen Alterung verbundenen wohnungspolitischen Aufgaben werden seit längerem diskutiert. Eine zentrale Aufgabe ist die Anpassung des Wohnungsangebotes auf die Bedürfnisse mobilitätseingeschränkter Personen. Dies betrifft selbstverständlich nicht nur ältere Menschen, sondern auch aufgrund von Behinderungen eingeschränkte Personen allen Alters. Mangels zuverlässiger Daten ist jedoch nicht bekannt, wie viele Wohnungen in Dortmund als barrierefrei oder barrierearm gemäß den festgelegten Standards zu bezeichnen sind, wie sich diese räumlich verteilen und ob sie tatsächlich für die darauf angewiesene Zielgruppe zur Ver-

fügung stehen. Die schrittweise Verbesserung der Datengrundlage bleibt deswegen eine Aufgabe. Darüber hinaus ist es gut zu wissen, wie mobilitätseingeschränkte Personen derzeit wohnen, welche Probleme in der Alltagsführung bestehen, ob ggf. notwendige Veränderung in der Wohnung möglich sind oder tatsächlich ein Umzug in eine barrierefreie Wohnung erforderlich und gewünscht ist. Für die Stadt Dortmund soll eine Studie durchgeführt werden, welche die Lebensbedingungen der betroffenen Personen, Anpassungsmöglichkeiten und -hemmnisse in den aktuellen Wohnungen, den Bedarf nach barrierefreien/barrierearmen Wohnungen, sowie die Wohnwünsche bewegungseingeschränkter Personen erfasst. Auf den Studienergebnissen aufbauend sollen weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Wohnsituation mobilitätseingeschränkter Personen erarbeitet werden.

#### **1.4 Weiterentwicklung des Wohnbaulandmonitorings**

Das Wohnbaulandmonitoring der Stadt Dortmund wurde ausgehend vom kommunalen Wohnkonzept 2009 eingeführt und hat sich seitdem bewährt. Unter folgenden Gesichtspunkten soll das Wohnbaulandmonitoring weiterentwickelt werden:

- Revision der enthaltenen Flächenpotenziale, insb. hinsichtlich aktueller Einschätzungen zu enthaltenen Reserven aus dem Flächennutzungsplan, sowie Prüfung neuer Flächen als mögliche Tauschoptionen
- Ausweitung der für den Stadtbezirk Huckarde modellhaft durchgeführten Erfassung von Innenentwicklungsreserven auf die Gesamtstadt
- Digitalisierung und Automatisierung der Erfassung (z. B. Antrags-, Genehmigungs- oder Fertigstellungsmeldungen) und dadurch Steigerung der Aktualität und Genauigkeit

Insbesondere der zuletzt genannte Aspekt hat im Kontext des kommunalen Wohnkonzeptes eine hohe Bedeutung, weil dadurch wesentliche Informationen zur Absicherung und Nachsteuerung des Wohnungsbaulandprogramms zeitnah bereitgestellt werden. Die Digitalisierung bietet diesbezüglich zusätzliche Chancen, erfordert aber zugleich entsprechende Anpassungen der bisherigen Verwaltungsabläufe.

## **2 Stärkung der gemeinwohlorientierten Wohnungspolitik: Liegenschafts- und Bodenpolitik, Kommunale Wohnraumversorgung**

Das gesamtwirtschaftliche Wachstum und demografische Trends haben im Verbund mit einer stabilisierten regionalwirtschaftlichen Entwicklung in Dortmund eine erhöhte Wohnungsnachfrage erzeugt. Die entstandenen Wohnungsmarktengpässe haben ihrerseits zu höheren Mieten und Wohneigentumspreisen geführt. Steigende Baukosten, sinkende Zinsen und Kapitalzuflüsse in den Wohnimmobilienmarkt haben den Anstieg der Wohnkosten zusätzlich vorangetrieben. Hinzu kommt, dass viele ehemals belegungs- und mietpreisgebundene Wohnungen nach Ablauf des vorgesehenen Zeitraumes aus der Bindung herausgefallen sind oder noch herausfallen werden. Um diese negativen Effekte insbesondere für die Bezahlbarkeit des Wohnens zu kompensieren, soll die gemeinwohlorientierte Wohnungsbewirtschaftung in Dortmund weiter gestärkt werden. Damit verbinden sich zwei Hauptaufgaben: erstens die Stärkung des geförderten Wohnungsbaus (siehe 2.1 bis 2.3) und zweitens der Ausbau der kommunalen Wohnungsbewirtschaftung (siehe 2.4).

## 2.1 Stärkung und Weiterentwicklung der kommunalen Liegenschaftspolitik

Die besten Voraussetzungen zur Durchsetzung und Sicherung wohnungspolitischer und städtebaulicher Ziele bieten kommunale Grundstücke. Dementsprechend soll der Grundstücksankauf weiter intensiviert werden. Hierzu werden die wirtschaftlichen und personellen Voraussetzungen geschaffen.

Die Liegenschaftspolitik ist in ihren wirtschaftlichen Aspekten ein zwischen Ankauf und Verkauf von Grundstücken sich vollziehender Vorgang. Planerische und wohnungspolitische Gestaltungsspielräume entstehen in diesem Kontext vor allem aus einem günstigen Ankauf, der am besten mittels einer langfristigen Bodenvorratspolitik erreicht werden kann. Der Fokus auf die langfristige Bodenvorratspolitik schließt jedoch nicht aus, dass im Einzelfall und bei besonderen städtebaulichen Entwicklungsaufgaben ein kurzfristiger Ankauf bzw. Zwischenerwerb erfolgt und auch Kosten- und Entwicklungsrisiken eingegangen werden.

Die Vergabe von Wohnungsbaugrundstücken im Erbbaurecht kommt insbesondere dann in Frage, wenn es sich um städtebauliche Schlüsselgrundstücke handelt oder wenn der Vorhabenträger bzw. der Investor das Erbbaurecht bevorzugt.

## 2.2 Quote geförderten Wohnungsbaus beim Verkauf kommunaler Grundstücke und mittels städtebaulicher Verträge auf privaten Flächen

Das zentrale Element zur Stärkung des geförderten Wohnungsbaus ist die Vorgabe einer entsprechenden Quote für den geförderten Wohnungsbau. Dabei können Vorhaben auf privaten Grundstücken von Vorhaben auf kommunalen Grundstücken unterschieden werden:

- Beim Verkauf kommunaler Grundstücke soll die Mindestquote für den geförderten Wohnungsbau auf 30 % angehoben werden. Im Einzelfall kann davon unter Berücksichtigung konkurrierender Belange abgewichen werden.
- Beim Abschluss städtebaulicher Verträge mit privaten Vorhabenträgern für nicht-kommunale Grundstücke soll die bestehende Mindestquote von 25 auf 30 % angehoben werden. Als Bezugsgröße zur Ermittlung soll künftig die Bruttogeschoßfläche Wohnen herangezogen werden.<sup>1</sup>

Für den Übergang sollte folgende Stichtagsregelung gelten: Auf alle Vorhaben, die vor dem Beschluss zum kommunalen Wohnkonzept bereits über einen Planaufstellungsbeschluss verfügen, werden die vorhergehenden Regelungen angewendet. Dementsprechend gelten die oben genannten neuen Regelungen für alle Vorhaben, die nach dem Beschluss zum Wohnkonzept einen Beschluss zur Planaufstellung erhalten.

## 2.3 Nutzung des sektoralen Bebauungsplans Wohnen (BauGB-Novelle)

Die aktuelle BauGB-Novelle sieht einen sogenannten „sektoralen Bebauungsplan Wohnen“ vor. Dieser soll es u.a. erleichtern, bislang nach §34 BauGB genehmigungsfähige Vorhaben u.a. mit Vorgaben zur Realisierung des geförderten Wohnungsbaus zu belegen und hierzu städtebauliche Verträge abzuschließen. Die Stadt Dortmund sollte die sich daraus ergebenden Möglichkeiten zur Realisierung von mehr gefördertem Wohnungsbaus prüfen.

---

<sup>1</sup> In der Vergangenheit bezog sich die Quote auf die Zahl der Wohnungen. Dies hat die Neigung erzeugt, die geförderten Wohnungen als Kleinstwohnungen oder Apartments nachzuweisen. Ein Übergang auf die Bezugsgröße BGF Wohnen wird möglicherweise - trotz der Erhöhung auf 30% - zu einem Rückgang der Anzahl geförderter Wohnungen führen, sich jedoch auf eine Erhöhung der entsprechenden Wohnfläche und insbesondere positiv auf die Bereitstellung „normaler“ Wohnungen – insbesondere auch für (große) Familien - auswirken.

## **2.4 Ausbau der kommunalen Wohnungswirtschaft – Dortmunder Stadtentwicklungsgesellschaft**

Die DOGEWO 21 konzentriert sich bislang auf die Bewirtschaftung ihrer Wohnungsbestände und steht deswegen nur eingeschränkt für den Wohnungsneubau zur Verfügung. Diese Aufgabe soll künftig die Dortmunder Stadtentwicklungsgesellschaft übernehmen. Damit trägt sie nicht nur kurzfristig zum Bau geförderten Wohnungen in Dortmund bei, sondern stärkt auch langfristig - als Bestandhalter - die kommunale Wohnungswirtschaft. Die derzeit laufenden Vorarbeiten zur Neuausrichtung der Dortmunder Stadtentwicklungsgesellschaft (DSG) sollen zügig zu einem Abschluss gebracht werden. Insbesondere wird die Stadt Dortmund die Handlungsfähigkeit der Stadtentwicklungsgesellschaft durch Grundstücksübertragungen sichern bzw. herstellen.

## **3 Verbesserung der Verwaltungskoordination und -abläufe in der Baulandentwicklung (Wohnbaulandprogramm)**

Die Stadt Dortmund strebt an, die Schaffung von Baurecht im Wege der Bebauungsplanung bezogen auf die formulierten Zielzahlen transparent und verbindlich zu gestalten. Hierzu sind die bereits vorhandenen Verfahren in diesem Bereich zu einem mehrstufigen Wohnbaulandprogramm weiterzuentwickeln und zu systematisieren. Dies soll sich an den folgenden Grundüberlegungen orientieren.

### **3.1 Zielvorgaben für den Wohnungsneubau und deren Fortschreibung**

Der Wohnungsneubau ist die zentrale Kenngröße zur Ausweitung des Wohnungsangebots auf angespannten Märkten. Die Neubautätigkeit ist das Ergebnis von Aktivitäten unterschiedlichster privater (Investoren, Bauhandwerk, Grundstückseigentümer, Banken etc.) und öffentlicher (Bund, Land, Stadt) Akteure. Ein angemessenes Wohnbaulandangebot ist eine unabdingbare aber bei Weitem nicht alleinige Voraussetzung für eine ausreichende Bautätigkeit. Hier besitzt die Kommune jedoch durch Ihre Planungshoheit eine exklusive Steuerungsmöglichkeit. Die Stadt Dortmund wird in einem ausreichenden Umfang kontinuierlich zusätzliches Bauland für den Wohnungsneubau planungsrechtlich vorbereiten und erschließen. Dabei schafft eine hohe Zuverlässigkeit in der Abwicklung der planerischen und der anschließenden Erschließungsaufgaben die notwendige Planungssicherheit für die Vorhabenträger.

Für die jährlichen Baufertigstellungen wird eine Zielzahl von 2.000 Wohneinheiten als Orientierungsgröße angestrebt. Da ein nennenswerter Teil des Wohnungsbaus auf bereits bestehendem Baurecht bzw. im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) stattfindet, ist für die jährliche Baurechtschaffung durch Aufstellung weiterer Bebauungspläne ein jährliches Volumen von 1.000 Wohneinheiten (mit einem Schwankungsbereich von 800-1.200 WE) die vorläufige jährliche Richtgröße.

### **3.2 Nachsteuerung der Zielzahlen (Monitoring und Controlling)**

Da mittel- und langfristige Bedarfsprognosen zu fehleranfällig und in ihrer Anpassung zu langsam sind, spricht auch dies für eine Verbesserung des laufenden Monitorings zur laufenden Nachjustierung der oben genannten Zielzahl für die Baurechtschaffung („Fahren auf Sicht“). Dies hat zwei zentrale Voraussetzungen:

- Verbesserte Erfassungsmethoden und digitalisierte Informationsflüsse müssen noch zeigen, ob die zugrundeliegende Annahme (1.000 WE pro Jahr in bereits rechtskräftigen Bebauungsplänen und durch Genehmigungen nach § 34 BauGB) belastbar ist.

- Wichtig ist darüber hinaus, ob die jeweils mittels Bebauungsplan und gesicherter Erschließung baureif gewordenen Flächen tatsächlich bebaut (Baufertigstellungsmeldung) und bezogen (Melderegister) werden. Hieraus kann abgeleitet werden, ob die Zielzahl (z. B. Planungsrecht für 1.000 Wohneinheiten) mit der aktuellen Aufnahmekapazität des Wohnungsmarktes und den daran gekoppelten Investitionsinteressen übereinstimmt oder diesbezüglich Korrekturbedarf besteht.

Beides lässt sich laufend analysieren, wenn für die Fertigstellungsmeldungen im Rahmen digitalisierter Verfahren laufend betrachtet wird, ob sie auf jüngere Bebauungspläne, ältere Bebauungspläne (Restflächen, Baulücken) oder auf den unbeplanten Innenbereich (§34 BauGB) entfallen (siehe 1.4).

Ein von den operativen Planungs- und Erschließungsaufgaben getrennt agierendes Controlling soll laufend die Prozesse analysieren, auf Schwachstellen hinweisen und Verbesserungsvorschläge unterbreiten. Dies bezieht sich vor allem auf die beiden nachfolgend beschriebenen Stufen des Wohnbaulandprogramms.

### **3.3 Wohnbaulandprogramm Stufe 1 - Vorprüfung**

Eine hohe Verlässlichkeit der Planungsprozesse kann nur gewährleistet werden, wenn die in das Wohnbaulandprogramm aufgenommenen Flächen mit hoher Wahrscheinlichkeit umgesetzt werden können. Insofern sind vor der Aufnahme in das Wohnbaulandprogramm alle Voraussetzungen zu schaffen, die eine verlässliche und zügige Umsetzung der Flächen gewährleisten. Dies bedeutet insbesondere,

- die Kooperationsbereitschaft des Eigentümers sicherzustellen oder die liegenschaftspolitischen Voraussetzungen (Ankauf der Flächen) zu schaffen,
- planerische und erschließungstechnische Restriktionen, die eine Umsetzung verhindern können, abzu prüfen sowie entsprechende Gutachten zum Umgang mit besonderen planerischen Herausforderungen einzuholen,
- grundsätzliche politische Vorbehalte und Widerstände zu erörtern und auszuräumen.

Derartige Prüfungen werden in Dortmund bereits durchgeführt. Die Stadtverwaltung führt eine entsprechende Liste und dokumentiert darin den Stand der Vorprüfungen. Das Volumen der in die Vorprüfung aufzunehmenden Flächen sollte sich künftig an den Zielzahlen der jährlichen Planrechtsschaffung orientieren. Entscheidend ist, dass im Ergebnis der Vorprüfungen ausreichend Flächen in die Stufe 2 des Wohnbaulandprogramms übernommen werden können.

Unterstellt man eine Quote von nicht kalkulierbaren Verzögerungen oder Unwägbarkeiten bei der Flächenentwicklung ist ein angemessener „Puffer“ im Flächenportfolio der Stufe 1 des Wohnbaulandprogramms vorzusehen, um im Bedarfsfall kurzfristig auf abgestimmte Handlungsalternativen ausweichen zu können.

Die stadtplanerische Eignung und sonstige städtebauliche Ziele entscheiden über die Aufnahme von Wohnbauflächenpotenzialen in die Vorprüfung. Hierüber befindet das Planungsdezernat. Die Berichterstattung gegenüber der Politik erfolgt nicht-öffentlich.

### **3.4 Wohnbaulandprogramm Stufe 2 – Umsetzung**

Die Aufnahme einer Wohnbaufläche in die Stufe 2 des Wohnbaulandprogramms verbindet sich mit dem Planungsstart bzw. dem Planfeststellungsbeschluss. Parallel dazu werden die terminlichen Meilensteine mindestens für die folgenden Stufen definiert:

- Liegenschaftliche Sicherung bzw. städtebaulicher Vertrag
- Freigabe städtebauliches Konzept
- Schaffung Planungsrecht (Satzungsbeschluss)
- Planungsbeginn, Vergabe- und Realisierungsphase der öffentlichen Erschließung

Die Erfahrung lehrt, dass zur Bewältigung dieser grob strukturierten Schritte eine intensive Zusammenarbeit der unterschiedlichsten Fachbereiche erforderlich ist. Insbesondere aufgrund unerwarteter Abstimmungsprobleme und entstehender Ressourcenengpässe in den beteiligten Dienststellen können trotz der Vorprüfungen (Stufe 1) Verzögerungen entstehen. Vor diesem Hintergrund und im Sinne einer verlässlichen Wohnbaulandbereitstellung sollen zukünftig die folgenden zwei Voraussetzungen erfüllt werden:

- Um die Entscheidungen in der AG Wohnungsbau zügig und ohne Rückkopplungsschleifen zur Amtsleitung (und entsprechende Vertagungen) treffen zu können, sollten die in die AG Wohnungsbau entsandten Mitarbeiter der unterschiedlichen Fachbereiche entscheidungsbefugt sein.
- Mindestens ebenso wichtig ist, dass alle für die Vermarktbarkeit und Bebaubarkeit relevanten städtischen Vorleistungen (insbesondere Erschließung) im vorgesehenen Zeitraum erbracht werden. Eventuell absehbare verwaltungsinterne Ressourcenengpässe und Ressourcenkonflikte müssen frühzeitig identifiziert und von der Verwaltungsspitze durch entsprechende Priorisierungen im Sinne einer verlässlichen Wohnbaulandbereitstellung gelöst werden.

Federführend ist die AG Wohnungsbau. Die Berichtserstattung gegenüber der Politik erfolgt jährlich.

#### **4 Neue Aufgaben der Wohnungsbau- und Wohnquartiersentwicklung**

Die im Folgenden genannten Aufgaben sind einerseits dringlich und haben andererseits jedoch Experimentalcharakter. Insofern handelt es sich um einen Einstieg in die Bearbeitung, mit dem neue Vorgehensweisen und Lösungen erschlossen sowie erprobt werden. Im Erfolgsfall soll daraus eine Regelanwendung werden.

Selbst wenn es sich bei den vorgeschlagenen Aufgaben zunächst um eine Erprobung mit räumlich eng begrenzter Anwendung handelt, sind dies Zusatzaufgaben, die auf eine bereits weitgehend ausgelastete oder überlastete (Bau- und Planungs-) Verwaltung treffen. Die Übernahme dieser Zusatzaufgaben sollte nicht zur Zurückstellung bereits laufender Aufgaben – insbesondere der Baurechtschaffung für den Wohnungsbau – führen. Insofern sind zur Durchführung dieser Aufgaben die personalwirtschaftlichen Voraussetzungen zu schaffen und/oder externe Partner als Auftragnehmer einzubinden.

##### **4.1 Grundstücksmobilisierung und Wohnungsneubau in der Innenentwicklung („Innenentwicklungsmanagement“)**

Viele Argumente sprechen dafür, den zusätzlichen Wohnungsbau in Dortmund bevorzugt auf die sogenannte Innenentwicklung umzulenken. Die Stadt Dortmund verfügt in ihren bestehenden Siedlungsstrukturen über erhebliche Innenentwicklungspotenziale, die für den Wohnungsneubau genutzt werden können. Im Stadtbezirk Huckarde haben dies die aktuell abgeschlossenen Erhebungen gezeigt. Erfasst wurden hier insgesamt 83 Flächenpotenziale in Form von Bau-

lücken oder mindergenutzten Flächen, die einer Bebauung zugeführt werden könnten. Die Ausdehnung derartiger Erhebungen auf die Gesamtstadt ist ein Bestandteil der vorgeschlagenen Weiterentwicklung des Wohnbaulandmonitorings (siehe 1.4).

In der Konsequenz derartiger Potenzialerhebungen entstehen jedoch Folgeaufgaben, die folgendermaßen umrissen und als Innenentwicklungsmanagement bezeichnet werden können:

- Grundstücksaktivierung: Die erfassten Wohnungsbaupotenziale befinden sich in Huckarde (wie auch in anderen Stadtteilen) primär in privater Hand. Von daher ist es eine Kernaufgabe, Wege der aktivierenden Eigentümeransprache und Eigentümerkooperation zu erproben. Das Ziel muss es sein, eine Verkaufs- oder Entwicklungsbereitschaft für den Wohnungsbau zu erzeugen.
- Planerische Bewertung und Priorisierung: Das aktivierbare Flächenportfolio ist parallel dazu hinsichtlich seiner städtebaulichen Potenziale zu bewerten. Kriterien könnten die Einbindung in bestehenden Versorgungs- und Infrastrukturangebote, die städtebauliche Impulsfunktion, die wohnungswirtschaftliche Eignung (für bestimmte Zielgruppen) usw. sein.
- Städtebauliche Qualifizierung (inkl. Beteiligung): Für die besonders geeigneten Grundstücke sind schließlich (städte-)bauliche Konzepte zu entwickeln, wobei ein Interessenabgleich zwischen Eigentümer/Investor, Bürgerschaft/Nachbarschaft und öffentlichen Interessen zu erfolgen hat bzw. weitgehend anzustreben ist. Dies schließt auch entsprechende Beteiligungsverfahren ein. Die städtebaulichen Konzepte müssen dabei in besonderer Weise an den Bedarfen des jeweiligen Quartiers ansetzen.

Die Umsetzung derartiger Innenentwicklungskonzepte<sup>2</sup> kann und sollte auch liegenschaftspolitisch durch gezielte Grundstücksankäufe begleitet werden. Eine begleitende Evaluation soll insbesondere überprüfen, welche Beiträge zur Lösung städtebaulicher und wohnungspolitischer Aufgaben auf diesem Weg erbracht werden können und welcher Aufwand seitens der Stadt Dortmund für eine Weiterführung erforderlich wäre.

#### 4.2 Kooperative, bestandsorientierte Wohnquartiersentwicklung

Auch jenseits von Stadterneuerungsgebieten und den damit verbundenen besonderen Handlungsbedarfen bieten sich in Dortmund vielfältige Chancen und Aufgaben einer wohnungspolitisch relevanten Quartiersentwicklung. Dies bezieht sich vor allem auf die quartiers- und bedarfsorientierte Weiterentwicklung der Wohnungsbestände und des Wohnumfeldes (was auch eine punktuelle Ergänzung mit Wohnungsneubau einschließt).

Während die Stadterneuerung vor allem auf die Behebung von Defiziten zielt, ist die hier vorgeschlagene kooperative und bestandsorientierte Wohnquartiersentwicklung eher potenzialorientiert und teilweise präventiv. Dies bedeutet zugleich, dass für diesen Ansatz kaum Förder- und Investitionsmittel bereitstehen oder mobilisiert werden können. Davon ausgehend sollten jedoch vor allem die zwei folgenden Ansatzpunkte verfolgt und in ihrem Zusammenwirken erprobt werden:

---

<sup>2</sup> Die aktuell zur Diskussion stehende Gesetzesnovelle sieht primär unter Bezug zu Wohnungsbauaufgaben vor, die Aufstellung von Innenentwicklungskonzepten als § 176a („Städtebauliches Konzept zur Stärkung der Innenentwicklung“) in das BauGB einzufügen. Zunächst verbindet der Gesetzgeber damit nur geringfügige Erweiterungen der bau- und planungsrechtlichen Möglichkeiten. So kann das Innenentwicklungskonzept vor allem zur Durchsetzung von Baugeboten herangezogen werden. Insofern kann der vorgesehene § 176a BauGB primär als Aufforderung an die Kommunen zur Aufstellung von Innenentwicklungskonzepten und zur insgesamt intensiveren Befassung mit Innenentwicklungsaufgaben verstanden werden.

- Durch eine gelingende Kooperation der relevanten, primär wohnungswirtschaftlichen Akteure kann ein produktiver Rahmen für die Entwicklung sinnvoller, sich gegenseitig stützender Maßnahmen geschaffen werden. Hierzu sind vor allem eine aktive Ansprache und Einbindung der wohnungswirtschaftlichen Akteure erforderlich.
- Verstärkend wirken eine hohe Transparenz und eine zeitliche Bündelung der ohnehin geplanten städtischen Investitionen und Maßnahmen im ausgewählten Quartier. Dies setzt wiederum voraus, dass die für die Maßnahmen zuständigen Dienststellen ihre fachlichen Prioritäten auch an solchen räumlichen Sonderaufgaben ausrichten und verlässlich zu einer koordinierten Quartiersentwicklung beitragen.

Insofern handelt es sich um eine zweifache Koordinationsleistung der Verwaltung – einmal in Richtung auf die Verwaltung selbst und einmal in Richtung auf die Wohnungswirtschaft in ausgewählten Quartieren. Dabei stellen die Quartiere mit kleinteiliger Eigentümerschaft eine besondere Herausforderung dar und sind zugleich besonders bedeutsam. Bislang schon hat die Stadt Dortmund mit ihren Quartiersanalysen ein Instrument angewandt, das die analytischen Grundlagen für derartige Kooperations- und Entwicklungsprozesse im Quartier legt. Ausgehend von den damit verbundenen positiven Erfahrungen wird die Stadt Dortmund auch in Zukunft die quartiersbezogene Kooperation erproben. Die entsprechende Koordinationsaufgabe „Wohnquartiersentwicklung“ soll die Stadt Dortmund konkreter ausgestalten und in noch auszuwählenden Modellquartieren erproben.

#### **4.3 Generationenwechsel in Einfamilienhausgebieten**

Einfamilienhausgebiete mit bevorstehendem oder schon laufendem Generationenwechsel stellen in Dortmund weniger ein gravierendes Problem als ein wohnungs- und stadtentwicklungspolitisches Potenzial dar. Mit dem Ziel, Umzüge innerhalb des Quartiers zu ermöglichen und somit Einfamilienhäuser für den Nachzug junger Haushalte zu mobilisieren, können sie baulich angereichert werden. Hierzu sind Grundstücksreserven zu identifizieren und mit seniorengeeigneten Mehrfamilienhäusern zu bebauen. Gleichzeitig sollte die Versorgung mit sozialen, pflegerischen und sonstigen haushaltsnahen Dienstleistungen überprüft und bedarfsbezogen ergänzt werden.

Die Stadt Dortmund wird sich mit geeigneten Analysemethoden einen Überblick über die Dynamik und die Prozesse des Generationenwechsels in älteren Einfamilienhausgebieten verschaffen und zunächst in ausgewählten Gebieten, Ansätze und Konzepte zu deren Weiterentwicklung anhand noch auszuwählenden Modellstandorten erproben.

#### **4.4 Städtebauliche Lösungen für neue Stadtquartiere**

Seit Jahrzehnten machen die meisten Großstädte die Erfahrung, dass insbesondere junge Familien mit Eigentumswunsch in das Umland abwandern. Häufig handelt es sich dabei um Familien, die auch in der Stadt ein (kleines) Einfamilienhaus bzw. Reihenhaus finanzieren können, sich jedoch häufig für die freistehende und repräsentativere Variante an günstigeren Standorten entscheiden. Derzeit ist dies auch wieder in Dortmund zu beobachten. Die Strategie, die suburbanen Formen des Einfamilienhausbaus auch in der Stadt anzubieten, steht zunehmend in Konflikt mit anderen stadtentwicklungspolitischen Herausforderungen.

Üblicherweise werden kompakte,utzungsgemischte Stadtquartiere als Lösung dieses Problems propagiert. Bislang ist es jedoch nicht ausreichend gelungen, diese Kompaktheit und Nutzungsmischung ausreichend familienfreundlich zu gestalten und mit einer hohen Eignung für die indi-

viduelle Eigentumsbildung zu verbinden. Der heute im verdichteten Wohnungsneubau dominante großmaßstäbige Geschosswohnungsbau kann kaum für sich in Anspruch nehmen, eine adäquate Lösung für die beschriebenen Anforderungen zu sein.

Die Stadt Dortmund macht es sich zur Aufgabe, in ihren zukünftigen Baugebieten schrittweise zu erproben, wie unter den heutigen bautechnischen, baurechtlichen, wirtschaftlichen Gegebenheiten und vor allem mit Blick auf die Bedürfnisse der Menschen (Nachfrage) Stadtquartiere zu konzipieren sind, die auch von jungen Familien als attraktive Alternative zum „Haus im Grünen“ verstanden werden können.

Dies ist eine anspruchsvolle, innovative Aufgabe und gleichzeitig ein langfristiger Lernprozess, der einen engen Dialog und eine mit Kreativität und Experimentierfreude verbundene Zusammenarbeit zwischen der Stadt Dortmund, der Bau- und Wohnungswirtschaft und weiteren engagierten Fachleuten (Städtebau, Architektur, Marktforschung etc.) voraussetzt. Das resultierende „Dortmunder Stadtquartier“ soll als verdichtetes, eigentums- und familienfreundliches und zugleich ökologisches Stadtquartier eine hohe Lebensqualität für unterschiedliche Zielgruppen bieten und in dieser Hinsicht Impulse setzen.

# 1 Grundlagen, Ziele und Herausforderungen

## 1.1 Veränderte Rahmenbedingungen für die Neuauflage des kommunalen Wohnkonzeptes

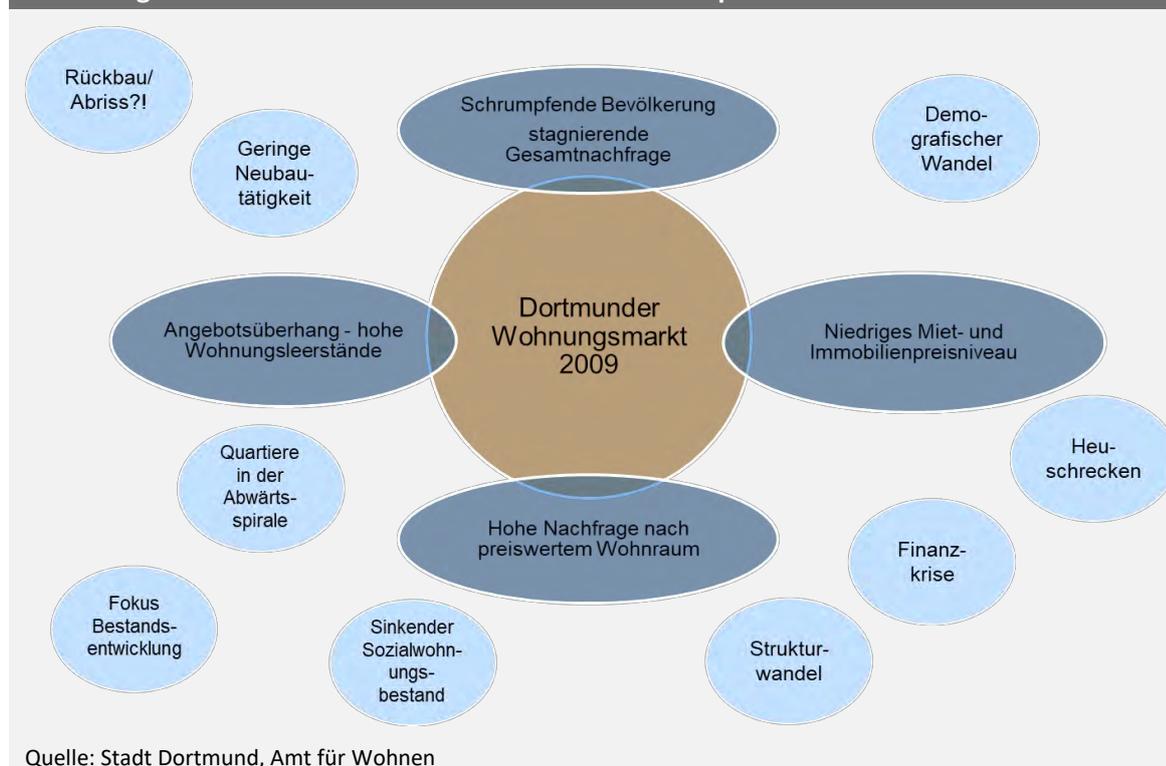
In den letzten zehn Jahren hat sich die Wohnungsmarktsituation und mit ihr die wohnungspolitische Diskussion in weiten Teilen Deutschlands verändert. Auch in Dortmund ist aus einer länger anhaltenden Schrumpfung seit 2009/10 ein sich stabilisierendes Wachstum mit einer entsprechenden anziehenden Wohnungsnachfrage geworden. Der Medianpreis der Bestandsmieten (nettokalt) ist zwischen 2010 und 2019 von 5,25 €/m<sup>2</sup> auf 7,25 €/m<sup>2</sup> gestiegen. Auch alle anderen Preisindikatoren zeigen nach oben. Günstiger Wohnraum wird schrittweise knapp und auch die Umlandwanderung ist wieder von negativen Salden geprägt.<sup>3</sup> Obwohl der Preisanstieg in Dortmund besonders dynamisch verlief, ist der Wohnungsmarkt anders als in München, Stuttgart oder auch Düsseldorf glücklicherweise noch immer von einigermaßen moderaten Preisen geprägt. Er ist insofern auch deutlich facettenreicher, als dass nach wie vor preiswerte Lagen oder auch Nischen bestehen, die bislang weniger von den beschriebenen Preistrends erfasst sind. Vom innerstädtischen Kreuzviertel bis nach Westerfilde besteht nicht nur räumlich, sondern auch in wohnungswirtschaftlichen Dimensionen eine große Distanz. Während sich das Unienviertel infolge der jüngeren Marktentwicklung und eines hohen Engagements der Stadterneuerung recht dynamisch entwickelt, übertragen sich die massiven Investitionen (PHOENIX See) und der höherwertige Wohnungsneubau in Hörde bislang „nur“ mit moderatem Tempo auf den Wohnungsbestand.

Die heutige Situation unterscheidet sich deutlich von der zehn oder fünfzehn Jahre zuvor. So wurde auch das Kommunale Wohnkonzept 2009 ganz wesentlich noch unter dem Blickwinkel einer langfristigen Schrumpfung formuliert. Ein großer Teil der konzeptionellen Überlegungen befasst sich demzufolge mit der Frage, wie städtebauliche Erneuerungsprozesse trotz schwacher Investitionsanreize und drohender Leerstände auch vom Wohnungsbau getragen werden können. Eine besondere Aufmerksamkeit wurde dabei auf die Quartiere mit einer kleinteiligen privaten Eigentümerschaft gerichtet. Mit dem Schrumpfungstrend verbindet sich vor allem die Sorge vor stadtbildprägenden Desinvestitionsprozessen, die im Ergebnis auch die Attraktivität des Wohnstandortes insgesamt gefährden. Parallel dazu hat die Stadt Dortmund jedoch kontinuierlich darauf geachtet, die Bedingungen für die Eigentumsbildung und den Erwerb von Einfamilienhäusern wettbewerbsfähig zu gestalten. Phasenweise war die Stadt Dortmund die einzige Großstadt Deutschlands, die einen positiven Wanderungssaldo gegenüber ihrem Umland verbuchen und dies auch auf das gute Angebot zur Eigentumsbildung und zum Einfamilienhaus-erwerb zurückführen konnte.

---

<sup>3</sup> Stadt Dortmund (2020): Wohnen in Dortmund und der Region - Eine Wanderungsmotivuntersuchung. Abrufbar unter: [https://www.dortmund.de/media/p/wohnungsamt/downloads\\_afw/Ergebnisbericht\\_Wanderungsmotivuntersuchung.pdf](https://www.dortmund.de/media/p/wohnungsamt/downloads_afw/Ergebnisbericht_Wanderungsmotivuntersuchung.pdf) (letzter Abruf: 03.02.2021).

Abbildung 1: Die Themen des kommunalen Wohnkonzeptes 2009



Insgesamt durchläuft die Stadt Dortmund einen langfristigen (wirtschaftlichen) Strukturwandel, der sich auch auf die Wohnungsmarktsituation und die daraus resultierenden wohnungspolitischen Aufgaben auswirkt. Überlagert wurde dies in den letzten Jahren von demografischen Sonderentwicklungen, wie die verstärkte Fluchtzuwanderung oder den sogenannten „sekundären Babyboom“<sup>4</sup>, der in den letzten Jahren die Zuwanderung in die Städte in besonderem Maße geprägt hat. Darüber hinaus wirken sich auch kurzfristige konjunkturelle Zyklen und Krisenphänomene (z. B. Finanzkrise 2008 oder derzeit die Corona-Pandemie) auf die Wohnungsmarktentwicklung aus. Insbesondere die Dortmunder Wohnungspolitik wäre jedoch nicht treffend beschrieben, wenn sie nur als Reaktion auf ökonomisch oder anderweitig bedingte Wohnungsmarktrends charakterisiert würde. Seit Jahrzehnten ist die kommunale Wohnungspolitik in Dortmund auch eine eigenständige stadtentwicklungspolitische Kraft und hat so zur Bewältigung des Strukturwandels beigetragen. Auch im vorliegenden Wohnkonzept geht es gleichermaßen um die Sicherung der Wohnungsversorgung und die weitere stadtentwicklungspolitische Stabilisierung der Stadt. Die zentrale Bedeutung des Wohnungsangebotes für die Lebenszufriedenheit der Menschen, das räumliche Zusammenleben (soziale Mischung/Segregation) und die städtebauliche Attraktivität Dortmunds ist auch bei der Neuauflage des kommunalen Wohnkonzeptes der wesentliche Bezugspunkt.

<sup>4</sup> Damit ist die zahlenmäßig recht stark besetzte Kindergeneration des eigentlichen Babybooms (Geburtsjahrgänge vom Ende der fünfziger bis Mitte der sechziger Jahre) gemeint. In der vergangenen Dekade sind diese verstärkt aus dem Elternhaus ausgezogen und zu Ausbildung und Studium in die Großstädte gewandert.

## 1.2 Ein Blick zurück: Eckpunkte der Dortmunder Wohnungspolitik seit 2009

Das kommunale Wohnkonzept 2009 hat wichtige Impulse für die Dortmunder Wohnungspolitik gegeben. Der mit dem Schrumpfungstrend verbundene Grundgedanke war es, realistische und zugleich wohnungswirtschaftlich und städtebaulich stabilisierende Bewirtschaftungsstrategien in den Quartieren zu unterstützen. Diese Unterstützung setzt dabei auf mehreren Ebenen an. Einen wichtigen Ausgangspunkt bildete die verbesserte Informationslage durch Ausbau der kleinräumigen Wohnungsmarktbeobachtung und der Quartiersanalyse. Davon ausgehend sollten quartiersbezogene Kooperationsstrategien entwickelt und umgesetzt werden. Die Kooperation setzt dabei auf die Komplementarität von öffentlichen und privaten Aktivitäten bzw. Investitionen. Die Quartiere mit einer kleinteiligen Eigentümerschaft bildeten dabei eine besonders schwierige Herausforderung. Dies verbindet sich mit dem Modellprojekt „Rund um den Flensburger Platz“ sowie das Netzwerk „IdEE – Innovation durch Einzeleigentümer“ (Nordstadt). Aber auch die Systematisierung der Baulandentwicklung basierend auf einem Baulandmonitoring wurde ausgehend vom kommunalen Wohnkonzept in Angriff genommen. Schließlich wurde auch das Service- und Beratungsangebot für Wohngruppen und Baugemeinschaften weiterentwickelt.

**Abbildung 2: Ausgewählte Handlungsschwerpunkte des kommunalen Wohnkonzeptes 2009**

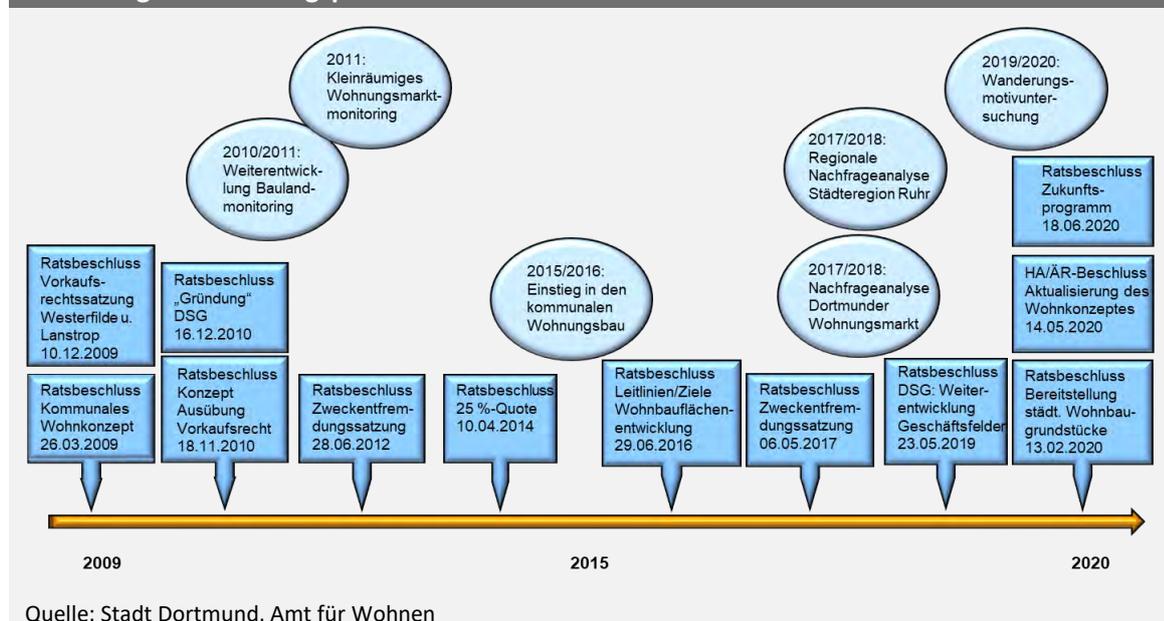
Überprüfung der Baulandpolitik und Baulandmonitoring	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aufbau eines Baulandmonitorings und jährliche Berichterstattung an die politischen Gremien</li> <li>• Erarbeitung von Leitlinien und Zielen für die Wohnbauflächenentwicklung (Ratsbeschluss 29.6.2016)</li> </ul>
Ausbau der bestehenden Monitoringansätze	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entwicklung des Kleinräumigen Wohnungsmarktmonitorings</li> <li>• Jährliche Aktualisierung der Daten und Berichte im 3-Jahres-Turnus</li> </ul>
Etablierung der Quartiersanalyse	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Etabliertes Analyseinstrument mit kontinuierlicher Weiterentwicklung</li> </ul>
Einrichtung bzw. Ausweitung der Serviceangebote für Bau- und Wohngruppen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausbau des Leistungsspektrums des Service-Teams</li> <li>• Vergabe von städtischen Grundstücken an Baugemeinschaften</li> </ul>
Unterstützung von Eigentümerstandortgemeinschaften und Einzelberatung von Eigentümern	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modellprojekt „Rund um den Flensburger Platz“</li> <li>• IdEE (Innovation durch Einzeleigentümer)</li> </ul>

Quelle: Stadt Dortmund, Amt für Wohnen

Relativ bald nach dem Beschluss zum kommunalen Wohnkonzept 2009 machte sich jedoch eine Veränderung des Wohnungsmarktes bemerkbar. Der Tiefpunkt der Bevölkerungszahl wurde 2010 erreicht. Seither verzeichnet die Stadt jedoch ein Bevölkerungswachstum und der Wohnungsmarkt zeigt Knappheitssymptome verbunden mit Preissteigerungen. Dies spiegelt sich in den seither gefassten wohnungspolitischen Beschlüssen wider (siehe folgende Grafik). Als Reaktion auf die entstehenden Probleme bei der Sicherung des bezahlbaren Wohnens wurden insbesondere auch die Zweckentfremdungssatzung und eine 25%-Quote für den geförderten Wohnungsbau eingeführt sowie durch Beschluss in 2020 die Bereitstellung städtischer Wohnungsbaugrundstücke forciert. Der kommunale Wohnungsbau wurde seit 2015/16 wieder verstärkt.

Auch dieser Strang des jüngeren wohnungspolitischen Handelns wird im vorliegenden kommunalen Wohnkonzept aufgegriffen und weitergeführt.

Abbildung 3: Wohnungspolitische Beschlüsse und Meilensteine seit 2009



### 1.3 Eine ungewisse Zukunft mit neuen Herausforderungen

Folgt man den jüngsten Prognosen von IT.NRW wäre eine wesentliche Frage zum kommunalen Wohnkonzept beantwortet. Demnach würde Dortmund eine bis 2040 reichende Wachstumsperiode bevorstehen, die mit einer weiteren Verengung des Wohnungsmarktes insgesamt einhergehen könnte und möglicherweise auch in den bislang „verschonten“ wohnungswirtschaftlichen Randlagen zu einer erhöhten Preis- und Investitionsdynamik führen würde. Das kommunale Wohnkonzept wäre primär an den Aufgaben der Wachstumsbewältigung und der Sicherung preiswerten Wohnraums auszurichten.

Die folgende Grafik illustriert die langfristige Bevölkerungsentwicklung und zeigt darüber hinaus die Bevölkerungsprognosen des Landes aus den vergangenen 20 Jahren. Schon die große Abweichung der Prognosen zeigt das Ausmaß der bestehenden Unsicherheiten. Dies ist heute nicht anders.<sup>5</sup>

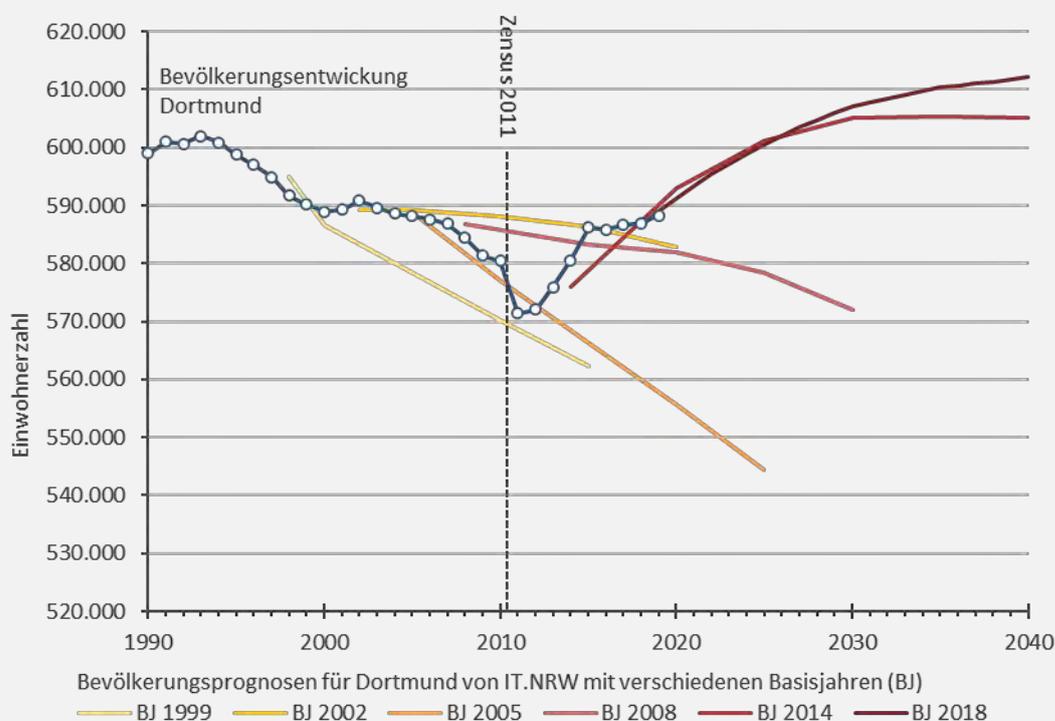
- Dortmund hat sich in der letzten Dekade wirtschaftlich sehr dynamisch entwickelt (circa 25% Zuwachs bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten seit 2009), wobei sich die positive gesamtwirtschaftliche Entwicklung und Erfolge im Strukturwandel Dortmunds gegenseitig ergänzen. Ob und wie lange die ungewöhnlich stabile konjunkturelle Lage noch anhält und die Dortmunder Entwicklung mitträgt, ist jedoch ungewiss.
- Die positive Bevölkerungsentwicklung der meisten Städte war in der Vergangenheit einerseits von einer Präferenz für das Urbane getragen und andererseits von den stark besetzten jüngeren Altersjahrgängen. Eindeutig ist, dass die nachrückenden Jahrgänge

<sup>5</sup> Die im Folgenden diskutierten Trends wurden von der Lenkungsgruppe zum Handlungskonzept Wohnen diskutiert und in ihrer Wirkung für die Zukunft Dortmunds bewertet.

der jungen Erwachsenen schwächer besetzt sind. Weniger eindeutig ist, ob die von manchen Beobachtern erkannte neue Präferenz für das Suburbane oder Ländliche als Trend Substanz hat. Häufig werden auch der Digitalisierung Dezentralisierungspotenziale zu gesprochen. Verlässlich abzuschätzen sind auch diese Trends nicht.

- Eine wesentliche Triebfeder des städtischen Bevölkerungswachstums war in den letzten zehn Jahren die Auslandszuwanderung. Bedeutsam sind dabei nicht allein die Geflüchteten, sondern vor allem die Menschen aus Süd- und Südosteuropa. Inwieweit ein Wohlstandsgefälle zu einer Armutzuwanderung und ein Arbeitskräftebedarf auch in Zukunft zu einer entsprechenden Fachkräftezuwanderung führen, hängt ebenfalls von unterschiedlichsten, schwer abzuschätzenden politischen und wirtschaftlichen Faktoren (im In- und Ausland) ab.

**Abbildung 4: Dortmunder Bevölkerungsentwicklung seit 1990 und Prognosen des Statistischen Landesamtes (IT.NRW)**



Datengrundlage: IT.NRW

Bevölkerungsprognosen ohne gesondert ausgewiesene Varianten haben das Problem, eine Eindeutigkeit und Verlässlichkeit zu suggerieren, die es in dieser Form kaum gibt. Aktuell kommt zu den normalen Unsicherheiten noch die Corona-Pandemie mit ihren potenziell vielfältigen Wirkungen für die Wirtschaftsentwicklung (national und global) und das gesellschaftliche Leben hinzu. Wie sehr eine „neue“ Normalität der „alten“ ähnelt, vermag niemand zu sagen.

Sicher ist indes, dass der Klimawandel den Übergang in das postfossile Zeitalter weiter vorantreiben wird. Dies verbindet sich mit Anforderungen zur Energieeinsparung, zum Einsatz regenerativer Energien im Wohnungsbau selbst und im eng damit verbundenen Verkehrssektor. Letzteres enthält die Aufforderung zur Konzipierung und Umsetzung von mit dem Wohnungsbau verbundenen Mobilitätskonzepten. Wichtig ist, dass ein Teil dieser neuen gesellschaftlichen Anforderungen mit Kosten für den Wohnungsbau verbunden ist, die sich nicht ohne Weiteres über

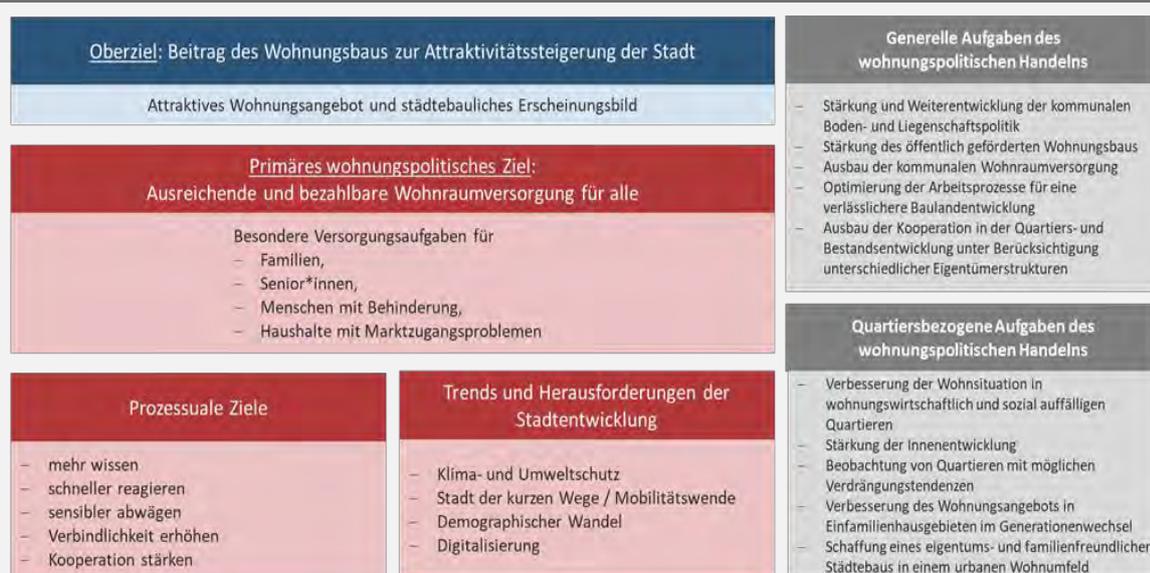
höhere Mieten oder Verkaufspreise refinanzieren lassen. Die Bezahlbarkeit des Wohnens bleibt auch aus diesem Grund mit hoher Wahrscheinlichkeit auf der wohnungspolitischen Tagesordnung.

Ein probates Mittel zum Umgang mit den gegebenen Unsicherheiten ist die Arbeit mit Varianten oder Szenarien. Zumindest lässt sich so die Unsicherheit abbilden. Um daran jedoch konzeptionell und planerisch ansetzen zu können, ist es sinnvoll, ein Szenario als besonders wahrscheinlich oder auch als (normative) Zielsetzung auszuwählen. So ist die Stadt Dortmund auch bei der Erarbeitung des Zukunftsprogramms 2030<sup>6</sup> vorgegangen und hat das „Zukunftsszenario“ mit einem moderaten Wachstum zur Grundlage der weiteren Überlegungen gemacht. Mit diesem angestrebten moderaten Wachstum verbindet sich im vorliegenden kommunalen Wohnkonzept die Vorstellung einer weiterhin wachsenden Wohnungsnachfrage, die Wohnungsneubau in nennenswerten Mengen erforderlich macht, aber nicht gleichzeitig dazu führt, dass auch in den einfacheren und nicht so beliebten Lagen der Stadt jegliche Leerstands- und Desinvestitionsprobleme verschwinden. Wachstumsbewältigung und das Vermeiden von knappheitsgetriebenen Preissteigerungen werden genauso auf der wohnungspolitischen Tagesordnung bleiben wie die auch aus dem Wohnungsbau heraus zu bewältigenden Aufgaben der städtebaulichen Attraktivierung.

### 1.4 Grundlegende Ziele der Wohnungspolitik für Dortmund (2009 und 2021)

Die Leitziele des kommunalen Wohnkonzeptes aus dem Jahre 2009 können auch heute herangezogen werden, wengleich sie gegebenenfalls etwas anders zu gewichten und angesichts veränderter Rahmenbedingungen teilweise mit veränderten Handlungsansätzen und Maßnahmen zu unterlegen sind.

Abbildung 5: Die Ziele und Aufgaben der Dortmunder Wohnungspolitik



Quelle: Quaestio

<sup>6</sup> Stadt Dortmund (2020): Zukunftsprogramm Dortmund.

Das universelle **Oberziel „Attraktivitätssteigerung der Stadt“** betont die hohe städtebauliche Bedeutung des Wohnungsbaus und die ebenso hohe Bedeutung von guten Wohnqualitäten für die Attraktivität der Stadt. Ein attraktives Wohnungsangebot in ebenso attraktiven städtebaulichen Konstellationen ist dabei zugleich eng mit den stadtentwicklungspolitischen Wachstumszielen Dortmunds verbunden.

Grundsätzlich soll jegliche Wohnungspolitik die Wohnungsversorgung für in Dortmund lebende Menschen gewährleisten und verbessern. Hierbei ist es das primäre wohnungspolitische Ziel eine ausreichende und bezahlbare Wohnraumversorgung für alle zu gewährleisten. Im bisherigen Wohnkonzept werden drei Aspekte bzw. Zielgruppen besonders betont.

- **Teilziel „Verbesserung der Wohnsituation der Familien“:** Die Dortmunder Wanderungsanalyse (2020)<sup>7</sup> hat gezeigt, dass die Abwanderung ins Umland wieder zugenommen hat. Der Umzug von jungen Familien hat dabei einen besonderen Stellenwert. Familien haben insbesondere wegen der Kinder relativ hohe Ansprüche an ihr Umfeld und benötigen aufgrund der größeren Personenzahl größere Wohnflächen. Die vorhandenen Einkommen reichen häufig nicht aus, um diese Ansprüche an Qualität und Flächen in der Stadt (oft verbunden mit dem Wunsch Eigentum zu bilden) zu erfüllen. Das Ausweichen ins preisgünstigere Umland ist die Konsequenz. Aber nicht nur die eigentumsorientierten Mittelschichten sind von Bedeutung. Die gestiegenen Wohnkosten erschweren es darüber hinaus insbesondere größeren Familien mit geringen Einkommen eine geeignete (Miet-)Wohnung zu finden. Insgesamt sind die Familien von den Preissteigerungen im Wohnungsmarkt besonders betroffen.
- **Teilziel „Verbesserung der Wohnsituation für Senioren und Menschen mit Behinderungen“:** Die Zahl älterer Menschen wächst weiter. In wenigen Jahren werden zudem die Babyboomer verstärkt in den Ruhestand wechseln. Zugleich wird die sogenannte dritte Lebensphase länger und verändert ihren Charakter, weil zunehmend mehr Jahre bei guter Gesundheit und aktiv verbracht werden können. Nach wie vor gilt, dass die wenigsten Menschen freiwillig ihre Selbständigkeit aufgeben und in ein Heim oder eine sonstige Einrichtung wechseln. Der Verbleib in der eigenen Wohnung und im eigenen Quartier unter Beibehaltung der sozialen Bezüge und der gewohnten Umgebung hat eine hohe Bedeutung. Insofern bleibt die Aufgabe bestehen, die vorhandenen Quartiere mit geeigneten Wohnformen anzureichern und die entsprechenden Netzwerke sowie Angebote zu stärken, die eine Versorgung auch in Phasen mit Unterstützungsbedarf gewährleisten. Dies gilt auch und insbesondere für Menschen mit Mobilitätseinschränkungen und sonstigen Beeinträchtigungen.
- **Teilziel „Sicherung der Wohnungsversorgung von Haushalten mit Marktzugangsproblemen“:** Das kommunale Wohnungskonzept 2009 konnte noch auf einen relativ entspannten Markt mit der Tendenz zu Angebotsüberhängen verweisen. Dies hat die Wohnungsversorgung erleichtert. Die zwischenzeitlichen Veränderungen sind Anlass die diesbezüglichen Maßnahmen zu intensivieren. Von Bedeutung ist in diesem Kontext auch die vermehrte Auslandszuwanderung der letzten Dekade. Entlastend dürfte sich hingegen die verbesserte wirtschaftliche Situation Dortmunds mit entsprechenden Beschäftigungszuwächsen und einem Rückgang der Arbeitslosigkeit auswirken. Insgesamt gilt jedoch, dass die Probleme der Wohnungsversorgung aufgrund der verengten Märkte zugenommen haben und folglich mehr Haushalte und weitere Zielgruppen (z. B. Studierende, große Familien) betroffen sind.

---

<sup>7</sup> Stadt Dortmund (2020): siehe Fußnote 3

Das Wachstum der Wohnungsnachfrage und die davon ausgehenden Preissteigerungen haben die Investitionsspielräume auch in bislang wohnungswirtschaftlich schwierigen Dortmunder Quartieren erhöht. Das Teilziel der „**Verbesserung der Wohnsituation in wohnungswirtschaftlich und soziale auffälligen Quartieren (vorrangig in den 13 Aktionsräumen)**“ kann von daher neu interpretiert werden. Quartiere mit massivem Nachfragemangel- und Desinvestitionstendenzen bis hin zu stadtbildprägenden Leerständen und Verwahrlosung haben deutlich abgenommen. Dennoch bleiben einige Quartiere von Nachfrage- und Investitionsschwächen betroffen. Auch kommt es in diesen Quartieren zu einseitigen Sozialstrukturen, die ihrerseits eine Herausforderung an alle mit Integrations- und Bildungsaufgaben befassten Angebote darstellen. Vielfach nimmt sich die Stadterneuerung gestützt auf Mittel der Städtebauförderung dieser Aufgaben an. Aber auch unterhalb der damit verbundenen hohen Eingriffsintensität ist in derartigen Quartieren ein koordiniertes Handeln der unterschiedlichen öffentlichen Stellen und der Wohnungswirtschaft erforderlich, um Wohn- und Lebensqualität zu erhalten und die Lebenschancen der Menschen zu verbessern. Besonders schwierig und zugleich – wegen des hohen Anteils – besonders wichtig ist dies in Quartieren mit einer kleinteiligen Eigentümerstruktur.

In den letzten Jahren der wieder intensiv geführten wohnungspolitischen Diskussionen ist bisweilen die „alte“ Debatte um „Markt oder Staat“ wiederbelebt worden. Das kommunale Wohnkonzept steht demgegenüber für die Überzeugung, dass diese polarisierende Denkweise unproduktiv ist. Die kommunale Wohnungspolitik ist aufgefordert stattdessen dafür Sorge zu tragen, dass die Stärken marktwirtschaftlicher Mechanismen zur Geltung kommen, sie muss in unterschiedlichsten Konstellationen auf eine Partnerschaft mit den Wohnungsmarktakeuren setzen, sie muss schließlich aber auch den öffentlichen Interessen Geltung verschaffen und sich in diesem Sinne handlungsfähig zeigen. Letzteres verbindet sich insbesondere mit einer zunehmenden Bedeutung der kommunalen Liegenschaftspolitik.

Die Dortmunder Wohnungspolitik ist ein wichtiges Handlungsfeld einer breiter ansetzenden Stadtentwicklungspolitik. Insofern ist die Wohnungspolitik über ihre Kernaufgaben hinaus auch gefordert, Beiträge zu anderen stadtentwicklungspolitischen Zielen zu liefern. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die Herausforderungen des Klimawandels mit seinen städtebaulichen Implikationen.<sup>8</sup> Kompakte, nutzungsgemischte Stadtquartiere sind dabei ein wesentlicher Baustein für die „Stadt der kurzen Wege“ und die von ihr mit getragenen Mobilitätswende. Aber auch Antworten auf den demografischen Wandel und die Digitalisierung können und sollen im Wohnungsbau gegeben werden.

Das zielgerichtete wohnungspolitische Handeln hat seine Voraussetzungen nicht allein in der Formulierung geeigneter Ziele und der Auswahl von Maßnahmen und Instrumenten. Wichtig ist darüber hinaus auch die Verfahrens- und prozessuale Ebene. Wohnungspolitische Herausforderungen schnell zu erkennen und zu analysieren, treffsicher die geeigneten Handlungsansätze zu formulieren und diese schließlich auch zügig sowie im Einzelfall zugleich kooperativ umzusetzen, ist ein wichtiger werdender Faktor einer erfolgreichen Wohnungspolitik. Deswegen hat auch die prozessuale Ebene Eingang in das Zielsystem des Dortmunder Wohnkonzeptes gefunden.

---

<sup>8</sup> Dabei sind die relevanten klimapolitischen Konzeptionen und Beschlüsse der Stadt Dortmund zu beachten. Dies sind insbesondere: Masterplan integrierte Klimafolgenanpassung, Handlungsprogramm Klima-Luft 2030

## 2 Die Erarbeitung des kommunalen Wohnkonzeptes

Die Erarbeitung des Kommunalen Wohnkonzeptes war von Beginn an als Dialogprozess mit allen für eine erfolgreiche Umsetzung verantwortlichen Akteuren in drei Phasen konzipiert (siehe Abbildung 6). In Phase 1 standen die Evaluierung des „alten“ Kommunalen Wohnkonzeptes 2009 und die Identifizierung der aktuellen wohnungspolitischen Herausforderungen im Mittelpunkt, bevor in Phase 2 die Handlungsansätze des „neuen“ Kommunalen Wohnkonzeptes erarbeitet wurden. Die abschließende Phase 3 diente der Bewertung und Feinjustierung der erarbeiteten Ergebnisse.

Im Zentrum aller drei Phasen stand die Arbeit in einer verwaltungsinternen Lenkungsgruppe, die in dem knapp halbjährigen Erarbeitungszeitraum fünfmal (digital) tagte.<sup>9</sup> Diese Sitzungen wurden durch das beauftragte Büro Quaestio, dem Amt für Wohnen, dem Stadtplanungs- und Bauordnungsamt, dem Fachbereich Liegenschaften und den je nach Sitzungsthema betroffenen weiteren Fachämtern durch Kurzvorträge (Inputs) inhaltlich vorbereitet. Die thematisch aufgeteilten Sitzungen 2 bis 4 (Phase 2) bildeten dabei den Kern des gesamten Erarbeitungsprozesses:

- Bezahlbares Wohnen
- Bauland- und Grundstücksentwicklung für den Wohnungsneubau
- Bestandsorientierte Wohnquartiersentwicklung.

Zur Erweiterung der Verwaltungssicht auf die wohnungspolitischen Aufgaben um die Perspektiven der Kommunalpolitik und von Marktakteuren, Interessengruppen und Wissenschaft, wurden drei Workshops (in den Phasen 1 und 3) durchgeführt. Während des gesamten Erarbeitungsprozesses wurde das Kommunale Wohnkonzept als Arbeitspapier weiterentwickelt und in der Schlussphase um das Eckpunktepapier für ein Arbeitsprogramm ergänzt.

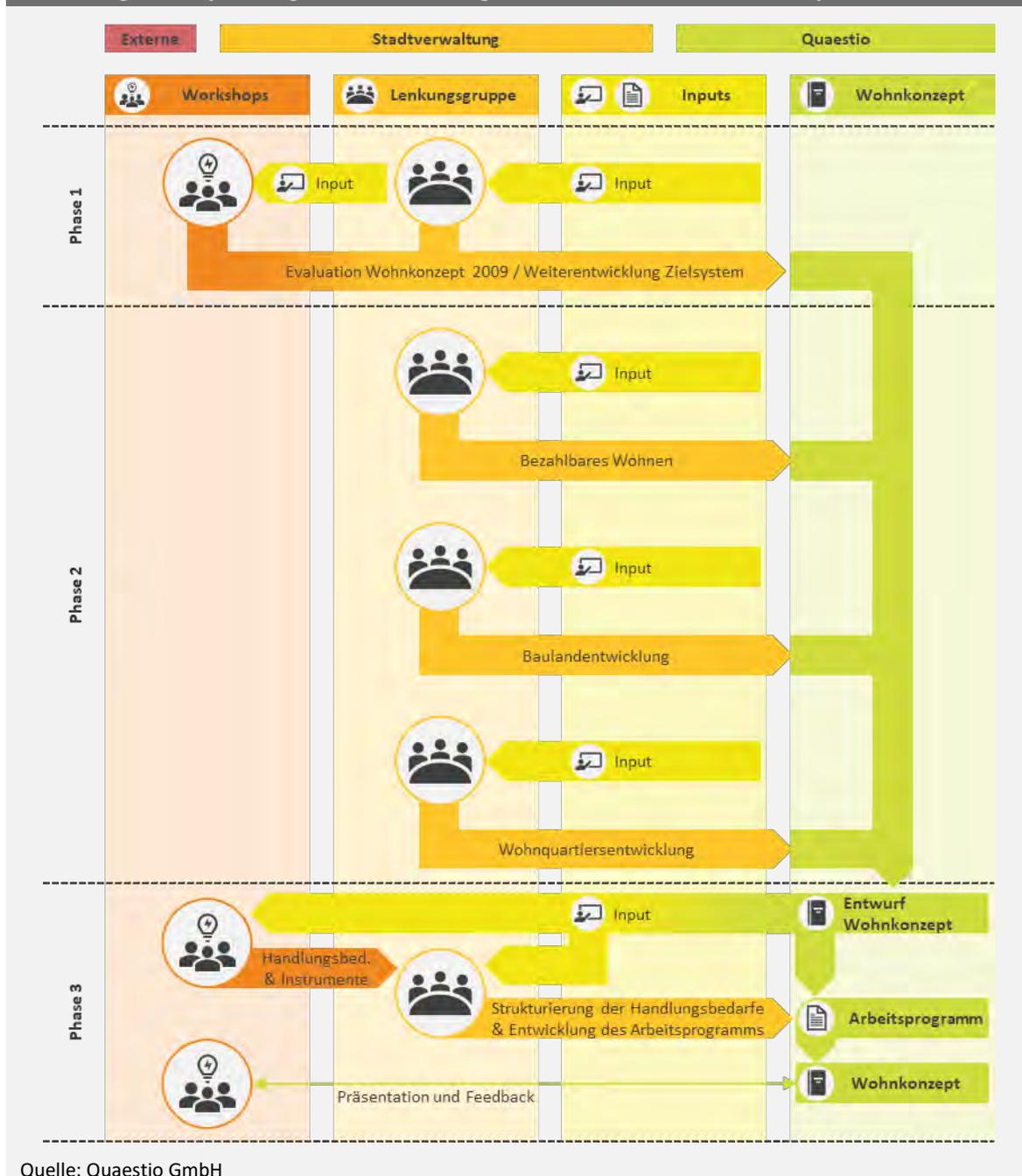
Im Folgenden sind die Inhalte der einzelnen Veranstaltungen kurz zusammengefasst.

- 1. Lenkungsgruppensitzung (23.11.2020)  
Die erste Lenkungsgruppensitzung diente als verwaltungsinterner Auftakt des Erarbeitungsprozesses. In der Sitzung wurden die Entwicklungen der vergangenen Jahre auf dem Wohnungsmarkt vorgestellt und zukünftige Trends und zentrale Herausforderungen für die Wohnraumversorgung diskutiert. In diesem Zusammenhang wurde auch das bestehende Kommunale Wohnkonzept 2009 hinsichtlich des erforderlichen Anpassungsbedarfs evaluiert.

---

<sup>9</sup> Vertretene Ämter/Fachbereiche: Dezernat für Umwelt, Planen und Wohnen; Amt für Wohnen; Stadtplanungs- und Bauordnungsamt; Amt für Stadterneuerung; Umweltamt; Fachbereich Liegenschaften; Dezernat für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Sport und Freizeit; Sozialamt.

Abbildung 6: Projektdesgin zur Erarbeitung des kommunalen Wohnkonzeptes



- 1. Workshop (21.01.2021)  
Die Diskussionsergebnisse der Lenkungsgruppe zu den Trends und Herausforderungen auf dem Dortmunder Wohnungsmarkt wurden in dem ersten Workshop mit Marktakteuren und Vertreter\*innen der Ratsfraktionen, Interessengruppen und der Wissenschaft bewertet und diskutiert. In Kleingruppen wurde zu den Themenschwerpunkten „Bezahlbares Wohnen“, „Baulandentwicklung“ und „Innere Stadtentwicklung“ debattiert und zusammen getragen, was im weiteren Erarbeitungsprozess berücksichtigt werden sollte.
- 2. Lenkungsgruppensitzung (08.02.2021)  
Die zweite Lenkungsgruppensitzung war die erste thematisch fokussierte Sitzung und stand unter dem Titel „Bezahlbares Wohnen“. In der Sitzung wurden drei mögliche

Handlungsbereiche diskutiert, ob und wie bei diesen das Thema „Bezahlbares Wohnen“ zukünftig verstärkt berücksichtigt werden kann: in der Wohnungsmarktbeobachtung, beim Wohnungsneubau und im Wohnungsbestand.

- 3. Lenkungsgruppensitzung (01.03.2021)  
In ihrer dritten Sitzung, widmete sich die Lenkungsgruppe dem Themen- und Handlungsschwerpunkt „Baulandentwicklung“. Im Mittelpunkt stand dabei zum einen das Thema einer Weiterentwicklung eines Wohnbaulandprogramms (inkl. quantitativer Zielsetzungen). Zum anderen diskutierte die Lenkungsgruppe über Qualitätsziele und deren Steuerung im Wohnungsneubau.
- 4. Lenkungsgruppensitzung (15.03.2021)  
Der dritte Baustein des Themas „Baulandentwicklung“, die Liegenschafts- und baulandpolitische Weichenstellungen für die Wohnbaulandentwicklung, wurde in der vierten Lenkungsgruppensitzung behandelt. Anschließend folgte in dieser Sitzung der Themen- und Handlungsschwerpunkt „Quartiersentwicklung“. Unter anderem der Handlungsbedarf bei der Kooperation mit Einzeleigentümer\*innen, der Generationenwechsel in Einfamilienhausgebieten und das Angebot barrierefreier Wohnungen standen hierbei zur Diskussion.
- 2. Workshop (15.04.2021)  
Im zweiten Workshop wurden die in den drei thematischen Lenkungsgruppensitzungen erarbeiteten Handlungsansätze in dem erweiterten Kreis gespiegelt. Orientiert an dem zu diesem Zeitpunkt in Erarbeitung befindlichen Arbeitsprogramm, standen diesmal die von den (analytischen) Themen- und Handlungsschwerpunkten abweichenden (praktischen) Arbeitsfelder im Mittelpunkt. Die zentrale Fragestellung lautete: Welche Aufgaben stehen in den Arbeitsfeldern „Wohnbauland- und Liegenschaftspolitik“, „Wohnungs- und Städtebau“ und „Wohnquartiersentwicklung“ an, um die wohnungspolitischen Ziele zu erreichen? Welche Ansätze/Instrumente sollen hierfür verfolgt werden?
- 5. Lenkungsgruppensitzung (03.05.2021)  
In Vorbereitung der fünften und finalen Lenkungsgruppensitzung wurde ein Entwurf des Arbeitsprogramms vorgelegt, welches als Essenz der thematischen Lenkungsgruppensitzungen und der Workshops von Quaestio erarbeitet wurde. In der Sitzung wurden die einzelnen Themen (Verbesserung der Informationsgrundlage, Liegenschafts- und Bodenpolitik, kommunale Wohnraumversorgung, Verwaltungskoordination und -abläufe, neue Aufgaben der Quartiersentwicklung) aufgerufen, diskutiert und schließlich abgestimmt.
- 3. Workshop (31.05.2021)  
Der abschließende Workshop im erweiterten Kreis diente dazu, ein abschließendes Feedback zu den erarbeiteten Handlungsempfehlungen einzuholen. Hierzu wurden die Ergebnisse des Erarbeitungsprozesses entsprechend der Gliederung des Arbeitsprogramms durch Quaestio vorgestellt und durch Stadtverwaltung, Kommunalpolitik und Marktakteure/Interessengruppen kommentiert und ergänzt.

## 3 Themen- und Handlungsschwerpunkt „Bezahlbares Wohnen“

### 3.1 Eine veränderte Ausgangslage

Die Ruhrgebiets- und Industriestadt Dortmund hat einen Jahrzehnte währenden Strukturwandel durchlaufen. Dabei mag es zwischenzeitlich so erschienen sein, als seien Bevölkerungsverluste und eine sinkende Wohnungsnachfrage eine Art langfristiges Schicksal. Neben vielen Nachteilen hat die Schrumpfung einen wohnungspolitischen Vorteil: Wohnungsversorgungsprobleme verlieren an Bedeutung und knappheitsbedingte Preissteigerungen bleiben aus. Um die Vermietbarkeit und den Werterhalt ihrer Immobilien zu sichern, müssen sich die Wohnungseigentümer\*innen darum bemühen, eine gute Wohnqualität zu angemessenen Preisen zu bieten. Der Wettbewerb der Anbietenden bestimmt das Geschehen.

Die zwischenzeitlich veränderte Lage stimmt mit dieser Beschreibung kaum mehr überein. Dortmund ist seit 2010 um gut 20.000 Personen gewachsen, was - vereinfacht - rund 10.000 Haushalten und Wohnungen entspricht. Die Kosten für das Wohnen (Miete und Eigentum) haben sichtbar angezogen. Die Bezahlbarkeit des Wohnens und damit korrespondierende Probleme der Wohnungsversorgung sind auch in Dortmund zu einem zentralen politischen Thema geworden. Davon ausgehend hat das Themen- und Handlungsfeld „bezahlbares Wohnen“ einen zentralen Stellenwert für das Kommunale Wohnkonzept.

### 3.2 Erweiterte Aufgaben für die Wohnungsmarktbeobachtung

#### 3.2.1 Bezahlbarkeitsanalysen in die Wohnungsmarktbeobachtung aufnehmen

Auch wenn die aktuelle Wohnungsmarktsituation von zyklischen Faktoren mitbestimmt wird, die in Zukunft an Bedeutung verlieren könnten (z. B. altersstrukturelle und konjunkturelle Effekte), spricht viel dafür, dass die Bezahlbarkeit des Wohnens als Thema und insbesondere im Vergleich zu den Schrumpfungsjahren eine hohe Bedeutung behält. Wenn Dortmund die Probleme des wirtschaftlichen Strukturwandels hinter sich lässt und weiter Fahrt aufnimmt, gilt dies umso mehr.

Insofern ist es geboten, die Entscheidungen einer sozial orientierten Wohnungspolitik mit einer verbesserten Datengrundlage zu unterlegen. Die Stadt Dortmund hat mit ihrer Wohnungsmarktbeobachtung bereits in der Vergangenheit Pionierarbeit geleistet und ist somit zum Vorbild für viele andere Städte geworden. Hierzu gehört auch die differenzierte und kleinräumig ansetzende Preisbeobachtung.

Allein die Preisbeobachtung sagt jedoch nur wenig über die Bezahlbarkeit des Wohnens. Gleichzeitig zum Preisanstieg für das Wohnen haben sich die Einkommen und die sonstigen Lebenshaltungskosten verändert. Steigende Preise für das Wohnen können durch erhöhte Einkommen kompensiert werden, so dass bei der Bezahlbarkeit nicht in gleichem Maße Einschränkungen

entstehen. Höhere Einkommen können aber auch von steigenden Kosten in anderen Ausgabebereichen (z. B. Gesundheit, Mobilität, Energie) aufgezehrt werden. Im Ergebnis würde die Wohnkaufkraft nicht mit der Einkommensentwicklung Schritt halten und es käme trotz positiver Einkommensentwicklung zu Problemen bei der Bezahlbarkeit des Wohnens. Komplizierter wird der Sachverhalt noch, wenn berücksichtigt wird, dass die Entwicklungen in den einzelnen Einkommensgruppen und Wohnungsmarktsegmenten unterschiedlich sein können. Insofern sind Mittelwerte allenfalls ein guter Anfang einer weiterentwickelten Wohnungsmarktbeobachtung. Wichtig wird es auch sein, die Situation der unterschiedlichen Einkommensgruppen abzubilden.

Wesentlich für die Einführung von regelmäßigen Bezahlbarkeitsanalysen für den Dortmunder Wohnungsmarkt ist auch der Umstand, dass es keine wissenschaftliche Absicherung einer festen Zielgröße für den bezahlbaren oder geförderten Wohnungsbau geben kann. Alle Versuche, einen objektiven Maßstab für die Größe des bezahlbaren bzw. geförderten Wohnungsmarktsegments zu finden, sind bislang gescheitert. Dies bleibt eine politische Festlegung, die ausgehend von der Marktentwicklung jeweils nachjustiert werden kann. Zu dieser Nachjustierung ist es sehr nützlich, im Zeitablauf relative Verbesserungen oder Verschlechterungen in der Bezahlbarkeit des Wohnens (differenziert nach Segmenten und Einkommensgruppen) nachweisen zu können.

Hieraus leitet sich die Empfehlung ab, in der Dortmunder Wohnungsmarktbeobachtung künftig derartige Bezahlbarkeitsanalysen durchzuführen. Die Verfügbarkeit der entsprechenden Daten vorausgesetzt, sollen folgende Aussagen mit den Bezahlbarkeitsanalysen möglich sein.

1. Zusammensetzung der Kosten für das Wohnen in den verschiedenen Marktsegmenten
  - Mietwohnungen: Mietpreise, kalte Nebenkosten, Heiz- und Warmwasserkosten
  - Eigentumswohnungen: Finanzierungskosten (Zinsen, Tilgung) des Kaufpreises, Sanierungskosten (nur Bestandswohnungen), kalte Nebenkosten, Hausgeld, Instandhaltungsrücklage, Heiz- und Warmwasserkosten
  - Einfamilienhäuser: Finanzierungskosten (Zinsen, Tilgung) des Kaufpreises, Sanierungskosten (nur Bestandsobjekte), kalte Nebenkosten, Instandhaltungsrücklage, Heiz- und Warmwasserkosten
2. Entwicklung der Kosten für das Wohnen in den verschiedenen Marktsegmenten gegenüber der Einkommensentwicklung in Dortmund, Vergleich mit der Entwicklung in anderen deutschen Großstädten
3. Auswertungen zur Wohnkostenbelastung für Modellhaushalte (Haushaltsgröße und Einkommen) in Dortmund im Zeitverlauf bzw. bezahlbare Wohnfläche für Modellhaushalte in Dortmund .
4. Abschätzung zur Anzahl der von Bezahlbarkeitseinschränkungen betroffenen Haushalte in Dortmund auf Basis der Ergebnisse aus dem Mikrozensus.

### 3.2.2 Verdrängungs- und Gentrifizierungsmonitoring

Die enger werdenden Wohnungsmärkte haben vielerorts – wie auch in Dortmund – die Sensibilität für soziale Verdrängungsprozesse und soziale Segregation erhöht. Die Beobachtung, dass einzelne Quartiere mit guten Wohnstandortseigenschaften (innenstadtnahe Lage, gute Anbindung und Infrastrukturausstattung, attraktive Bausubstanz) in den Fokus wohnungswirtschaftlicher Investitionen geraten, ist aus der Wohnungsmarktperspektive ein folgerichtiger Vorgang. Haben erste Pionierinvestitionen gezeigt, dass sie sich an einem solchen Standort rentieren, so

werten sie diesen Standort aus Investorensicht auf und motivieren andere Investoren zur Nachahmung. Auch aus Sicht der Allgemeinheit ist eine solche Aufwertung eines Quartiers nicht per se negativ. Im Gegenteil wäre eine solche Entwicklung in einigen Quartieren bis zu einem bestimmten Maße zu begrüßen.

Problematisch wird eine solche Entwicklung dann, wenn die Bewohner\*innen des betroffenen Quartiers keine für ihr Einkommensniveau bezahlbare Wohnung mehr finden, weil durch die mit den Investitionsprozessen einhergehenden Kostensteigerungen günstiger Wohnraum in zu großer Zahl verloren geht. Außerdem können Wohnungseigentümer\*innen auch ohne in ihre Bestände zu investieren versuchen, sich dem neu entstandenen Marktniveau anzupassen, um auf diesem Wege leistungslose Mehrerträge zu erzielen und zusätzlich das Angebot an preiswerteren Wohnungen zu verkleinern. Ohne ein entsprechendes Angebot im preiswerten Wohnungsmarktsegment, müssen Haushalte aus dem Quartier, die auf dieses Segment angewiesen sind, in anderen Stadtteilen oder außerhalb Dortmunds nach geeignetem Wohnraum suchen. Unter dieser räumlichen Verdrängung leiden die soziale Einbindung des Einzelnen und der durch die Bewohnerschaft getragene Zusammenhalt im Quartier.

In anderen deutschen Städten mit langjährig angespannten Wohnungsmärkten, insbesondere in München, Hamburg, Berlin und Köln, wurden als Reaktion auf solche Entwicklungen in den vergangenen Jahren vermehrt sogenannte soziale Erhaltungssatzungen nach § 172 BauGB eingeführt (auch Milieuschutzsatzungen genannt). Sie zielen darauf, in einem abgegrenzten Quartier wohnungswirtschaftliche Investitionen, die mit Aufwertungen und Mieterhöhungen einhergehen, zu untersagen (Genehmigungsvorbehalt). Ob mit der Einführung derartiger Erhaltungssatzungen tatsächlich soziale Verdrängung verhindert werden kann, wurde bislang nicht untersucht. Entsprechende wissenschaftliche Evaluationen liegen nicht vor.<sup>10</sup>

Da es sich bei derartigen Erhaltungssatzungen um einen Eingriff in das private Eigentum handelt, müssen „besondere städtebauliche Gründe“ vorliegen, um bauliche Veränderungen untersagen zu können (bzw. eine Genehmigung nicht zu erteilen). Es ist vorab zu prüfen, ob solche Voraussetzungen für die Einführung einer Erhaltungssatzung gegeben sind. Dies erfolgt in der Regel auf der Basis entsprechender Gutachten. Allerdings hat der Gesetzgeber nicht bestimmt, welche Prüfkriterien anzuwenden sind. Viele der angefertigten Gutachten, die zur Absicherung von Erhaltungssatzungen herangezogen werden (fast alle kommen zu dem Ergebnis, dass eine Erhaltungssatzung notwendig sei), können in methodisch-wissenschaftlicher Hinsicht nicht überzeugen.<sup>11</sup>

Trotz des sich verengenden Wohnungsmarktes konnten bislang keine gravierenden, korrekturbedürftigen Verdrängungsprozesse identifiziert werden. Dies gilt auch für das Unionviertel oder für Hörde, wo dies als Folge der städtebaulichen Impulse rund um den PHOENIXSEE befürchtet wurde. Bei Fortsetzung der jüngeren Wohnungsmarkttrends steigen jedoch die Risiken derartiger Entwicklungen. Zur Unterfütterung entsprechender politischer Diskussionen bietet es sich an, die kleinräumige Wohnungsmarktbeobachtung um ein „Gentrifizierungs- bzw. Verdrängungsmonitoring“ zu ergänzen. Eine solche laufende Analyse setzt im Kern auf eine stadtweite Beobachtung des Umzugsgeschehens auf Basis der Daten aus dem Einwohnermelderegister. Die Herausforderung besteht darin, unter Berücksichtigung der Besonderheiten eines Quartiers ein normales Umzugsgeschehen von einem außergewöhnlichen Umzugsgeschehen zu unterscheiden und zudem zu bewerten, ob das erhöhte Umzugsgeschehen unfreiwillig als Verdrängung (ausgelöst von steigenden Wohnungsmieten) und unter Aufgabe der sozialen Bindungen erfolgt.

<sup>10</sup> Rink, D. und B. Egnér (2020): Lokale Wohnungspolitik. (Nomos) Basen-Baden.

<sup>11</sup> empirica (2020): Aussagekräftige Kriterien zum Erlass sozialer Erhaltungssatzungen. Abrufbar unter: <https://www.empirica-institut.de/thema/wohnungsmarkte-und-wohnungspolitik/0820-studie-aussagekraeftige-kriterien-zum-erlass-sozialer-erhaltungssatzungen/> (letzter Abruf: 01.02.2021).

Folgende Aspekte müssen bei dem hier vorgeschlagenen Verdrängungs- und Gentrifizierungsmonitoring berücksichtigt werden:

1. Identifizierung von Stadtteilen mit überdurchschnittlichen Preissteigerungen
2. Verortung der Quell- und Zieladressen aller von diesem Stadtteil ausgehenden Umzüge
3. Auswertung der Umzüge hinsichtlich des Alters der Umziehenden (normaler Umzug im Lebenszyklus), der vorausgehenden Wohndauer (Intensität der sozialen Bindungen), der Distanz zum neuen Wohnort (Aufgabe sozialer Bindungen) und des Preisniveaus des neuen Wohnorts (Bedeutung der Bezahlbarkeit)
4. Vergleich der Ergebnisse für verschiedene Stadtteile mit ähnlichen Ausgangssituationen

Auf diesem Wege können Quartiere identifiziert werden, in denen das Umzugsgeschehen auffällig ist und ggf. auf problematische Entwicklungen hinweist. Die Analysen können dann die Grundlage für eine vertiefte Analyse des jeweils betroffenen Stadtteils sein. Davon ausgehend wäre schließlich zu diskutieren, ob politischer Handlungsbedarf besteht und mit welchen Maßnahmen er verbunden werden soll.

### 3.3 Bezahlbares Wohnen im und mittels Wohnungsneubau

#### 3.3.1 Vorüberlegungen

Die Herstellungskosten für Wohnungsneubau sind im Zeitverlauf kontinuierlich gestiegen. Für die Erstellung des Bauwerks müssen aktuell ca. 2.600 bis 2.800 €/m<sup>2</sup> veranschlagt werden. Hinzu kommen das Grundstück (inkl. Grunderwerbskosten), Projektsteuerungskosten und eine Gewinnmarge, so dass Neubaumieten von ca. 10,00 €/m<sup>2</sup> und Verkaufspreise von ca. 3.500 €/m<sup>2</sup> in der Regel die Untergrenze bilden. In den letzten Dekaden wurden die „normalen“ Baukostensteigerungen von erhöhten Energiestandards getragen.<sup>12</sup> Aktuell kommen Knappheitspreise hinzu, die von Kapazitätsengpässen bei Bauwirtschaft und Bauhandwerk angetrieben werden.

Diese Kostenkonstellationen führen dazu, dass Haushalte mit geringen Einkommen kaum Neubauten finanzieren können. Zugleich entstehen aber in der Folge eines länger währenden Wohnungsmangels besonders für diese Haushalte und bei den von ihnen benötigten kostengünstigsten Wohnungen Versorgungsengpässe. Dies gilt in der Regel im besonderen Maße für einkommensschwache größere Familien, die im Verhältnis zu den benötigten Wohnflächen besonders schlecht gestellt sind: nach Einschätzung lokaler Experten aus der Wohnungswirtschaft zeigt sich das auch in Dortmund.

Die politische Diskussion, ob sich dieser im kostengünstigen Segment besonders artikulierende Wohnungsmangel auch mit freifinanzierten und folglich recht teuren Wohnungen behoben werden kann, keimt immer wieder – auch in Dortmund – auf. Ausgehend von den neuesten Forschungsergebnissen zu diesem Thema kann Folgendes festgehalten werden:<sup>13</sup> Auf lange Sicht und unter Berücksichtigung der fiskalischen Wirkungen ist der freifinanzierte Wohnungsbau

---

<sup>12</sup> Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2015): Bericht der Baukostenenkommision. Abrufbar unter: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/bauen/wohnen/buendnis-bezahlbares-wohnen-baukostenenkommision.html> (letzter Abruf: 03.02.2021).

<sup>13</sup> BBSR (2020): Umzugsmobilität und ihre Wirkung auf lokale Wohnungsmärkte. Abrufbar unter: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2020/bbsr-online-11-2020.html> (letzter Abruf: 03.02.2021).

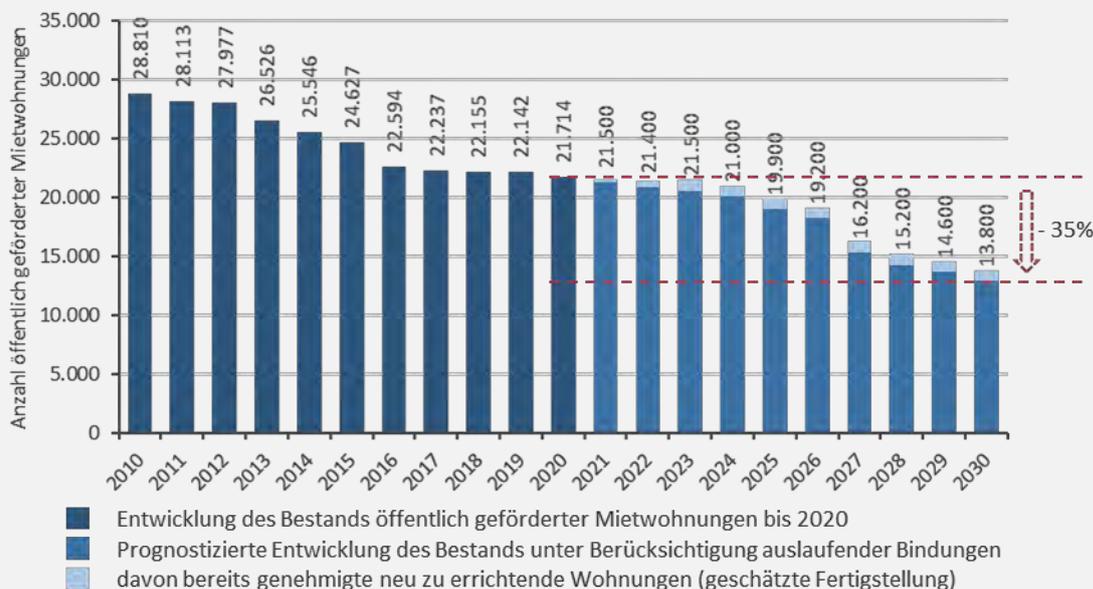
auch zur Entlastung des unteren Marktsegments die bessere Alternative. Ist ein lokaler Wohnungsmarkt jedoch aufgrund mehrjährig unzureichender Bauleistungen in eine Mangelsituation hineingerutscht, gelingt es kaum die für eine Entlastung erforderlichen Wohnungsbauvolumina in kurzen Fristen zu realisieren. In dieser Situation schafft der geförderte Wohnungsbau schneller und unmittelbarer im günstigen Segment Entlastung. Hinzu kommt, dass die fiskalische Betrachtung aus der Sicht der Stadt Dortmund nachrangig sein kann, weil Land und Bund die Mittel für den geförderten Wohnungsbau bereitstellen.

Eine andere Überlegung ist, dass ein mietpreis- und belegungsgebundenes Teilsegment auch eine Art Pufferfunktion gegenüber unvermeidlichen Marktungleichgewichten übernehmen kann. Allerdings gibt es kaum objektvierbare Zielwerte für die Größe des zu regulierenden Segments. Zudem wird eine verstetigte und zügig auf Nachfrageimpulse reagierende Neubaupolitik Marktungleichgewichte vermeiden helfen und so den Umfang des erforderlichen Puffersegments reduzieren. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob dieses Ziel ausschließlich über den Neubau geförderter Wohnungen erreicht werden kann oder besser im Wohnungsbestand verfolgt wird (siehe Kap. 3.3.4).

### 3.3.2 Neubauförderung und Bestandsentwicklung

Dortmund macht, wie die meisten anderen Großstädte auch, die Erfahrung, dass der Bestand an mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnungen kontinuierlich schrumpft. Im Jahr 2000 verfügte Dortmund über mehr als 60 Tsd. geförderte Wohnungen. Dies entsprach gut 20% des Wohnungsbestandes. Bis 2010 hat sich dies bereits auf unter 30 Tsd. Wohnungen halbiert. Entscheidend waren das Bindungsende der Wohnungen aus den 70er und frühen 80er Jahren und der beginnende Bindungsauslauf der zu Beginn der 90er Jahre in Folge des Vereinigungsbooms gebauten Wohnungen. Zwischen 2010 und heute hat sich der Verlust mit vermindertem Tempo fortgesetzt, so dass Dortmund heute über circa 22 Tsd. mietpreis- und belegungsgebundene Wohnungen (ohne Eigentumsvorhaben) verfügt. Insbesondere seit 2016 gleichen sich auslaufende Bindungen und der Neubau geförderter Wohnungen in etwa aus.

**Abbildung 7: Prognose des Bestands geförderter Wohnungen unter Berücksichtigung der 25%-Quote bei den in Planung befindlichen Wohnungsbauvorhaben**



Datengrundlage: Stadt Dortmund - Amt für Wohnen

In den nächsten Jahren wird die Zahl der auslaufenden Bindungen trotz Anstrengungen jedoch wieder steigen. Bis Ende 2030 werden mehr als 8.000 Mietwohnungen aus der Mietpreis- und Belegungsbindung fallen. Die guten Förderergebnisse der vergangenen Jahre, können die Dynamik des Rückgangs des geförderten Mietwohnungsbestandes allenfalls abschwächen. In den Jahren 2015-2019 wurden in Dortmund durchschnittlich 250 Neubaumietwohnungen pro Jahr gefördert. Würde sich der Neubau geförderter Wohnungen bis 2030 auf dieses durchschnittliche Maß beschränken, würde der Bestand geförderter Wohnungen in diesem Zeitraum um ca. 25% auf rund 16.500 Wohnungen schrumpfen.

Die Bautätigkeitswellen geförderter Wohnungen aus der Vergangenheit führen zu einem ebenso wellenartigen Verlauf von Bindungsenden. Entscheidend sind dabei die Bindungsdauern sowie die vorzeitige Rückzahlung von Förderdarlehen, die eine zehnjährige Nachwirkungsfrist der Bindung auslösen. Zwischenzeitlich hat auch die nordrhein-westfälische Wohnungsbauförderung die Bindungsdauern verkürzt, um das Förderangebot attraktiver für Investoren zu machen. Die Nachteile für die langfristige Sicherung preiswerten Wohnraums wurden dabei in Kauf genommen. In der zurückliegenden Dekade wurde dies neu bewertet. Wichtiger ist jedoch, dass parallel dazu die Förderkonditionen schrittweise verbessert wurden. Dies betrifft die Höhe des Förderdarlehens, die Zinssätze, die Einführung eines Tilgungsnachlasses (Zuschuss) und eine Anpassung der Fördermieten. Insgesamt stellen sich die aktuellen Förderkonditionen folgendermaßen dar:

<b>Mietwohnraumförderung – Neubau</b>		
Die Förderhöhe ist abhängig von:		
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Der Größe der Wohnung,</li> <li>2. dem Bauort (Mietniveau der Gemeinde),</li> <li>3. dem Einkommen des künftigen Mieterhaushaltes (Einkommensgruppe A / B)</li> </ol>		
Dortmund (Mietniveau M4)	Typ A	Typ B
Darlehensbetrag je qm förderfähiger Wohnfläche	2.360 €	1.580 €
Tilgungsnachlass auf gewährte Grundpauschalen	25%	25%
Einkommensgrenze Brutto-Jahreseinkommen		
Alleinstehend	30.300 €	42.000 €
2 Personen	42.300 €	56.500 €
3 Personen, davon 1 Kind	45.500 €	63.300 €
4 Personen, davon 2 Kinder	54.600 €	76.100 €
Alleinerziehend (1 Kind)	43.400 €	57.900 €
Alleinerziehend (2 Kinder)	46.500 €	64.700 €
Mietobergrenzen*	6,40 €	7,20 €
Darlehenskonditionen		
Mietpreis-, Zweckbindung: wahlweise 20, 25 oder 30 Jahre		
Zinsen: 0,0% bis zum Ablauf des 15. Jahres, danach 0,5% p.a. für die Dauer der restlichen Zweckbindung, danach marktübliche Verzinsung		
Verwaltungskostenbeitrag: laufend 0,5% p.a. des Darlehens, nach Tilgung des Darlehens um 50% Berechnung vom halben Darlehensbetrag		
Zusatzdarlehen		
Standortaufbereitungen, Aufzüge, energieeffizientes Bauen, Außenanlagen, bestimmte Wohnungsgrößen, Gruppenwohnungen, etc.		

Quelle: NRW.BANK (<https://www.nrwbank.de/de/foerderprodukte/>)

### 3.3.3 Stärkung des geförderten Wohnungsbaus über Maßnahmen der Boden- und Liegenschaftspolitik

Trotz der verbesserten Förderkonditionen gleichen die Fördervorteile aus Sicht einiger Investorinnen die durch Fördermieten reduzierten Mieterträge nicht vollständig aus. Daher ist der freifinanzierte Wohnungsbau in den meisten Fällen die attraktivere und rentablere Alternative. Die dennoch am geförderten Mietwohnungsbau interessierten Investor\*innen können aufgrund der Renditenachteile meist nur geringere Grundstückspreise finanzieren. Ohne besondere politische Unterstützung bleiben sie und der geförderte Wohnungsbau auf eigene Grundstücksreserven (mit geringen Buchwerten) angewiesen oder werden in Lagen verdrängt, die für den freifinanzierten Wohnungsbau nicht attraktiv sind.

Ausgehend von der Erkenntnis, dass sich der geförderte Wohnungsbau auf dem von privaten Anbietern dominierten Grundstücksmarkt kaum durchsetzen kann, hat die Stadt Dortmund wie auch viele andere Städte in den letzten Jahren verschiedenen Maßnahmen ergriffen, um dem geförderten Wohnungsbau einen Zugang zu (günstigen) Grundstücken zu gewährleisten. Hierzu gehört vor allem die vom Rat beschlossene 25%-Quote für den geförderten Wohnungsbau bei Bebauungsplanverfahren. Auch beim Verkauf städtischer Grundstücke für den Geschosswohnungsbau findet die 25 % Quoten für den geförderten Wohnungsbau Anwendung bzw. wird sie bei der Vergabe berücksichtigt (sog. Konzeptvergaben).

In Fällen, in denen die Stadt Dortmund selbst Eigentümerin der späteren Baugrundstücke ist, besteht der größte Handlungsspielraum, die spätere Bewirtschaftung des neu zu schaffenden Wohnraums langfristig zu beeinflussen. Hier hat die Stadt mehrere Optionen:

- Bei der Vergabe können Investoren bevorzugt werden, welche die Wohnungen langfristig günstig vermieten (z. B. Genossenschaften).
- In der Vergabe können Vorgaben zu Vermarktungspreisen gemacht werden oder diese als Bewertungsgegenstand eines Bieterverfahrens bei fixem Verkaufspreis herangezogen werden.
- Grundstücke können mittels Erbbaurechts vergeben werden und in den Erbbaurechtsverträgen können Vorgaben zur Bewirtschaftungsform gemacht werden. Außerdem bleibt in diesem Fall das Grundstück langfristig im Eigentum der Stadt.

Die konsequente Umsetzung der Quotenregelung auf städtischen und privaten Grundstücken in Bebauungsplangebieten hat in den vergangenen Jahren bereits zum vermehrten Neubau geförderter Mietwohnungen geführt. Die Umsetzung der Quotenregelung – v.a. gegenüber den Vorhabenträger – wird dabei durch die verbesserten Förderkonditionen erleichtert. Der mit der Stadt vereinbarte Anteil geförderten Wohnungsbaus stellt – wenn überhaupt – nur einen geringen Renditeverzicht für die Vorhabenträger dar. Zudem sind in Dortmund ausreichend Investoren vorhanden, die Erfahrung mit der Fördermittelbeantragung und der Einbindung der Förderkonditionen in ihre Kalkulationen haben.

Die positiven Erfahrungen mit der Anwendung der Quotenregelung und die derzeit günstigen Rahmenbedingungen für den Wohnungsbau generell (hohe Nachfrage, günstige Finanzierungsmöglichkeiten) und den geförderten Wohnungsbau im speziellen (Förderkonditionen), veranlassen die Stadtverwaltung, eine Erhöhung der Quote für den geförderten Wohnungsbau von 25% auf 30% vorzuschlagen. Vor dem Hintergrund des beschriebenen Abschmelzen des öffentlich geförderten Wohnungsbestandes und der zunehmend hohen Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum ist dies dringend notwendig, um die Wohnraumversorgung insbesondere für Menschen mit Marktzugangsschwierigkeiten sicher zu stellen.

Absehbar ist jedoch, dass trotz einer höheren Quote der Bestand geförderter Wohnungen in Dortmund nicht stabilisiert werden kann. Die Quote in seiner jetzigen Form kann nur auf stadteigenen Flächen und bei Wohnungsbauvorhaben zum Tragen kommt, für welche Baurecht durch die Stadt neu geschaffen werden muss (Bebauungsplanverfahren in Kombination mit städtebaulichen Verträgen). Bei Letzteren handelt es sich in der Regel um größere Projekte. Ein großer Teil der Dortmunder Neubautätigkeit (mindestens 50%) findet jedoch in kleineren Projekten außerhalb von Bebauungsplangebietes innerhalb der „im Zusammenhang bebauten Ortsteile“ statt und wird nach § 34 BauGB genehmigt. Hier hat die Stadt bisher keine Handhabe, geförderten Wohnungsbau durchzusetzen (siehe folgenden Infokasten). Hinzu kommt die Bautätigkeit in „älteren“ Bebauungsplänen mit entsprechenden Grundstücksreserven. Würde die Stadt Dortmund versuchen, allein auf den Bebauungsplanflächen die auslaufenden Bindungen zu kompensieren, so müssten 100% des dort entstehenden Wohnungsbaus gefördert entstehen.<sup>14</sup>

Da die Fördervorteile in der Regel die mit den Mietpreisbindungen verbundenen Ertragseinbußen nicht vollständig ausgleichen, mindert die Quotenregelung die Rendite von Wohnungsbauinvestitionen. Ob dadurch tatsächlich verminderte Investitionsanreize entstehen, die in der Folge zu geringen Wohnungsbauleistungen führen, kann bislang mangels empirischer Grundlagen nicht abschließend beurteilt werden. Wesentlich ist jedoch, dass durch die Förderquote oder andere gemeinwohlorientierte Leistungen wirtschaftliche Belastungen bei den Vorhabenträgern bzw. Investoren entstehen. Die Höhe dieser wirtschaftlichen Belastungen und ob im Ergebnis eine angemessene Rendite verbleibt, lässt sich dabei nicht unmittelbar aus der Höhe der Quote folgern. Zu berücksichtigen sind viele weitere und zudem im Zeitablauf variable Parameter (z. B. Grundstückspreise, Baukosten, Zinsniveau, Mietniveau, Förderkonditionen). Es könnte und sollte jedoch eine Art Selbstverpflichtung der Stadt sein, die Höhe dieser entstehenden Belastungen und ihre Auswirkungen auf die Rendite laufend zu überprüfen. Dies kann in einem standardisierten Verfahren erfolgen und setzt keine Kenntnis der wirtschaftlichen Gegebenheiten beim Investor voraus (tatsächlicher Preis des Grundstücks, tatsächliche Baukosten, tatsächliche Erträge usw.). Ein derartiges Verfahren würde es auch ermöglichen, die von der Stadt geforderten gemeinwohlorientierten Leistungen mit einer wirtschaftlichen Obergrenze zu versehen oder ausschließlich auf der Basis wirtschaftlicher Parameter zu definieren. So sind verschiedene Städte in Deutschland mittlerweile dazu übergegangen, die Höhe der Quote geförderten Wohnungsbaus unter den Vorbehalt einer derartigen wirtschaftlichen Überprüfung zu stellen. So hat die Stadt München festgelegt, dass die wirtschaftlichen Belastungen beim Investor maximal zwei Drittel der durch die Planung erzielten Bodenwertsteigerung betragen darf. Andere Städte (Bonn, Regensburg, Erfurt, Dresden) berechnen die entstehende Ertrags- und/oder Renditeeinbuße und definieren davon ausgehend eine Belastungsobergrenze für den Investor.<sup>15</sup> Die Gesamtheit der städtischen Forderungen an das Investitionsvorhaben darf die wirtschaftliche Belastungsgrenze nicht überschreiten. Beim Überschreiten der Belastungsgrenze reduzieren diese Städte ihre Forderungen (z. B. auch die Höhe der Quote). Der gewünschte Nebeneffekt dieser verwaltungsinternen Berechnungen ist, dass die Stadt beim Abschluss städtebaulicher Verträge über eigene Einschätzungen zur Belastungswirkung von politischen Vorgaben verfügt und nicht mehr allein von den Aussagen des Vorhabenträgers abhängig ist.

<sup>14</sup> Bei einer angenommenen jährlichen Baurechtschaffung von 1.000 WE in neuen Bebauungsplänen würde in den Jahren 2021 bis 2030 Baurecht für rund 10.000 Wohnungen entstehen. Dies entspricht in etwa der Zahl der auslaufenden Bindungen in diesem Zeitraum (siehe Abbildung 7, S. 21).

<sup>15</sup> Das von diesen Städten angewendete Verfahren ist beschrieben in: Bernhard Faller und Colin Beyer (2019): Baulandrichtlinien: Ein neuer Ansatz zur Prüfung der Angemessenheit von städtebaulichen Verträgen. In: Flächenmanagement und Bodenordnung 1/2019, S. 16-25.  
Eine erste rechtliche Diskussion dieses Ansatzes im Kontext der Regelungen des § 11 BauGB findet sich bei: Arno Bunzel (2021): Wege zur Beurteilung der Angemessenheit beim Abschluss städtebaulicher Verträge. In: Zeitschrift für Baurecht 2021, 222.

**BauGB-Novelle: Möglichkeiten zur Anwendung der Quote in §34-Gebieten**

Im Mai 2021 wurde das Baulandmobilisierungsgesetz zur Novellierung des Baugesetzbuches (BauGB) beschlossen. Kern des Gesetzes sind Änderungen bzw. Ergänzungen des Baugesetzbuchs (BauGB). Ein Punkt darunter ist die Einführung eines sogenannten Bebauungsplans zur Wohnraumversorgung (neu: § 9 Abs. 2d BauGB). Mit diesem wird es den Städten ermöglicht, auch im Zusammenhang bebauter Ortsteile (nach § 34 BauGB) sektorale Bebauungspläne aufzustellen, in denen der Vorhabenträger dazu verpflichtet werden kann, einen bestimmten Anteil des Wohnungsbaus mit Mietpreis- und Belegungsbindungen umzusetzen. Die Anforderungen an die hierfür notwendigen Verfahren werden sich voraussichtlich an denen der vereinfachten Bebauungspläne (nach § 13 BauGB) orientieren. Das Instrument wird zunächst bis zum 31.12.2024 befristet. Die Stadt Dortmund sollte die sich daraus ergebenden Möglichkeiten zur Realisierung von mehr gefördertem Wohnungsneubau prüfen und ggf. umsetzen.

### 3.3.4 Stärkung der kommunalen Liegenschaftspolitik

Besser noch als mittels städtebaulicher Verträge (§ 11 BauGB) auf privaten Grundstücken lassen sich Anteile des geförderten Wohnungsbaus und weitere öffentlichen Interessen auf städtischen Grundstücken umsetzen. In Dortmund erfolgt die Abwicklung des Flächenan- und -verkaufs über das Sondervermögen. Dabei agiert die Stadt Dortmund – vertreten durch den Fachbereich Liegenschaften – weitestgehend nach dem Prinzip der langfristigen Bodenbevorratung. Demnach erfolgt ein freihändiger Ankauf deutlich vor Bekanntwerden der Planungsabsichten zu günstigen Konditionen, so dass sich der städtische Planungs- und Erschließungsaufwand aus dem Verkauf refinanzieren lässt (Kostendeckung). Dabei können auch wirtschaftliche Spielräume zu einer kostengünstigen Weitergabe der Flächen an Bauwillige und/oder Investoren (z. B. im geförderten Wohnungsbau) genutzt werden.

Die zuvor in fast allen deutschen Städten betriebene langfristige Bodenvorratspolitik wurde zwischenzeitlich in den meisten Städten aufgegeben. Zudem wurden vielerorts die Bodenvorräte auch zur Haushaltskonsolidierung aufgegeben. Dies hat zur Folge, dass viele Städte nur noch eingeschränkt stadtentwicklungs- und wohnungspolitisch handlungsfähig sind. Die Wiedereinführung einer langfristigen Bodenvorratspolitik ist angesichts des akuten wohnungspolitischen Handlungsdrucks, der zunehmenden Konzentration auf die Innenentwicklung und erhöhter Bodenwerte kaum mehr möglich. Von daher setzt eine zunehmende Zahl von Städten auf eine kurzfristigeren Zwischenerwerb verbunden mit klaren Regeln für einen günstigen Ankauf der Flächen (z. B. Münster). Dabei gilt meistens die Regel, dass ein Planverfahren nur eingeleitet wird, wenn die Stadt die Flächen vollständig oder zu einem festgelegten Anteil aufkaufen konnte.

Die Dortmunder Stadtverwaltung sieht ausgehend von den größeren Flächenreserven derzeit keine Notwendigkeit entsprechende Regeln für den obligatorischen, preisdämpfenden Zwischenerwerb einzuführen. Stattdessen soll der freihändige Ankauf im Rahmen der langfristigen Bodenvorratspolitik weiter gestärkt werden, so dass über den Verkauf oder die Vergabe von Erbbaurechten auch der geförderte Wohnungsbau gestärkt werden kann. Engpässe für die Ausweitung der liegenschaftspolitischen Aktivitäten bestehen derzeit weniger in der Flächenverfügbarkeit und in den finanziellen Ressourcen. Entscheidend ist vielmehr, dass die Kapazitäten zur Erschließung (z. B. Straßen- und Kanalbau) derzeit nicht immer ausreichen. Diese Engpässe sollten zur Stärkung einer wohnungspolitisch wirksamen Liegenschaftspolitik behoben werden.

Auch in Dortmund wird die kleinteilige Innenentwicklung städtebaulich und wohnungspolitisch wahrscheinlich an Bedeutung gewinnen. Ein Grundstücksankauf kommt insbesondere in Betracht, wenn mit der Grundstücksentwicklung besondere städtebauliche oder soziale Ziele verbunden werden, die in Kooperation mit privaten Vorhabenträgern schwer umsetzbar sind. Al-

lerdings sind in der Innenentwicklung die Bodenwerte und davon ausgehend die Grundstückspreise für den freihändigen Ankauf in der Regel höher. Zugleich können sich aufgrund besonderer Ziele (z. B. hoher Grünflächenanteil) oder schwieriger Voraussetzungen (abzureißende Altsubstanz, Altlasten etc.) besondere Belastungen ergeben, so dass die Liegenschaftspolitik in diesen Fällen nicht immer kostendeckend agieren kann (oder zumindest entsprechende Risiken bestehen). Insofern setzt die liegenschaftspolitische Unterstützung der Innenentwicklung im Einzelfall auch die politische Bereitschaft voraus, wirtschaftliche Risiken einzugehen.

## 3.4 Sicherung bezahlbaren Wohnens im Bestand

### 3.4.1 Kommunale und genossenschaftliche Wohnungswirtschaft

Die vielerorts von Knappheiten, Preissteigerungen und sozialen Folgeproblemen gekennzeichnete Wohnungsmarktentwicklung führt häufig zu der Einschätzung, dass die primär privatwirtschaftliche und dabei markt- und renditeorientierte Wohnungsversorgung nur unzureichende Beiträge zur Lösung der wohnungspolitischen Aufgaben liefert und stattdessen „gemeinwohlorientiertes“ Handeln zu stärken sei. Damit verbindet sich im Kern die Erwartung, dass am Wohnungsmarkt erzielbare Einkommen entweder im Sinne der Gemeinwohlorientierung nicht erst erwirtschaftet (vor allem durch günstige Mieten) oder aber in gemeinwohlorientierte Aufgaben umgelenkt werden (z. B. Sozial- und Quartiersmanagement, Finanzierung sozialer Infrastruktur). In diesem Kontext wird seit einigen Jahren über eine „neue“ Wohnungsgemeinnützigkeit diskutiert. Im Jahr 2020 hat diese Diskussion ausgehend von einem Gesetzentwurf der Grünen Bundestagsfraktion eine zusätzliche Dynamik erhalten. Bis zur Bundestagswahl 2021 ist diesbezüglich jedoch keine Änderung zu erwarten.

Naheliegend ist, dass eine kommunale Gesellschaft besondere Verpflichtungen in der Wohnungsversorgung übernimmt oder übernehmen kann. Diese können primär in einer zurückhaltenden Mietpreispolitik und einer ebenso zurückhaltenden Modernisierung von Wohnungen bestehen. Wichtig können darüber hinaus auch risikobehaftete Impulsinvestitionen in wohnungswirtschaftlich und sozial schwierigen Quartieren sein (auch in Bezug zu Stadterneuerungsaufgaben). Die dadurch ggf. entstehenden Renditeeinbußen senken vordergründig die wirtschaftliche Handlungsfähigkeit der kommunalen Gesellschaft und müssten dementsprechend durch einen Renditeverzicht des Eigentümers bzw. durch Zuschüsse des Eigentümers aufgefangen werden.

Eine besondere Bedeutung kommt der Stadt und den kommunalen Wohnungsunternehmen bei der Wohnraumversorgung von Haushalten mit besonderen Marktzugangshemmnissen zu. Dies gilt zum einen für Haushalte mit zu geringer Wohnkaufkraft, um sich auf dem Wohnungsmarkt mit Wohnraum zu versorgen (v.a. kinderreiche Großfamilien mit geringen Einkommen). Für die Versorgung dieser kritischen Haushalte sollte sich auch die Stadt Dortmund verantwortlich zeigen und entsprechende Wohnungen vorhalten.

Zum anderen sind auf dem Wohnungsmarkt Diskriminierungstendenzen erkennbar, durch welche bestimmten Bevölkerungsgruppen unabhängig von ihrer Wohnkaufkraft der Marktzugang erschwert wird (z. B. aufgrund ihrer Herkunft, Erkrankungen). Neben der Aufnahme dieser Haushalte in den kommunalen Wohnungsbeständen, sollte sich die Stadt aktiv für den Abbau dieser Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt einsetzen.

Diese vielfältigen Aufgaben kann die häufig als kommunales Wohnungsunternehmen eingegliederte DOGEWO 21 auf Grund weiterer wichtiger Aufgabenschwerpunkte nur noch eingeschränkt

übernehmen. Entscheidend ist, dass sie nicht mehr eindeutig als kommunales Wohnungsunternehmen einzuordnen ist. Die Sparkasse Dortmund und die Dortmunder Stadtwerke (DSW 21) sind als Eigentümer\*in zwar selbst städtische Gesellschaften, nehmen ihre Eigentümerinteressen jedoch nur eingeschränkt unter Bezug zu wohnungspolitischen Aufgaben wahr. Die Durchsetzung wohnungspolitischer Interessen von Seiten der Kommunalpolitik ist nicht mehr ohne Weiteres möglich. Die DOGEWO 21 muss wie jedes andere privatwirtschaftliche Unternehmen am Markt agieren und wird daher genauso von marktüblichen Renditeerwartungen geprägt. Insbesondere um den Neubau geförderter Wohnungen zu forcieren, betreibt die Stadt Dortmund deswegen die Reaktivierung der Dortmunder Stadtentwicklungsgesellschaft. Wesentliche politische Weichenstellungen werden dazu auf der Basis entsprechender Vorlagen noch 2021 erfolgen (Grundsatzbeschluss zur Neuausrichtung der Dortmunder Stadtentwicklungsgesellschaft DS-Nr. 21044-21).

Häufig werden auch die genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen als gemeinwohlorientiert eingeordnet, was nur eingeschränkt richtig ist. Denn da sie ihre Mietpolitik bereits am Ziel einer preisgünstigen Wohnraumversorgung ausrichten, schmälert dies die Spielräume für zusätzliche Aufgaben. Zweitens sind auch die rechtlichen Möglichkeiten begrenzt, Maßnahmen durchzuführen, die als gemeinwohlorientiert bezeichnet werden können. Denn schon das Genossenschaftsgesetz verpflichtet die Wohnungsgenossenschaften zu einer Geschäftspolitik zum Wohl der eigenen Mitglieder. Darüber hinaus gehende geschäftliche Aktivitäten bewegen sich in einem engen Rahmen.

Zusätzliche Maßnahmen zur Sicherung der Wohnungsversorgung können in diesem Kontext darin bestehen, die kommunale Wohnungswirtschaft noch stärker auf die wohnungspolitischen Aufgaben auszurichten sowie deren Wachstum mittels verstärktem Wohnungsneubau zu forcieren. Hierauf zielt insbesondere die Neuausrichtung und Weiterentwicklung der Dortmunder Stadtentwicklungsgesellschaft ab. Diese soll in besonderem Maße einen Beitrag zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum für alle Zielgruppen leisten. Insbesondere soll sie Wohnraum mit langfristig bezahlbaren und angemessenen Mieten gewährleisten. Dies soll insbesondere dadurch erzielt werden, dass in den zu realisierenden Wohnungsbauvorhaben eine höhere als die bisher vorgeschriebene Quote an öffentlich geförderten Wohneinheiten errichtet wird und die Mieten auch nach Auslaufen der Bindungen stabil bleiben. Mit dieser Neuausrichtung der DSG zur kommunalen Wohnungsbaugesellschaft kann direkt Einfluss auf den lokalen Wohnungsmarkt und hier auf die Wohnraumbereitstellung, Belegung und Mietpreisgestaltung der eigenen, kommunalen Wohnungen genommen werden.

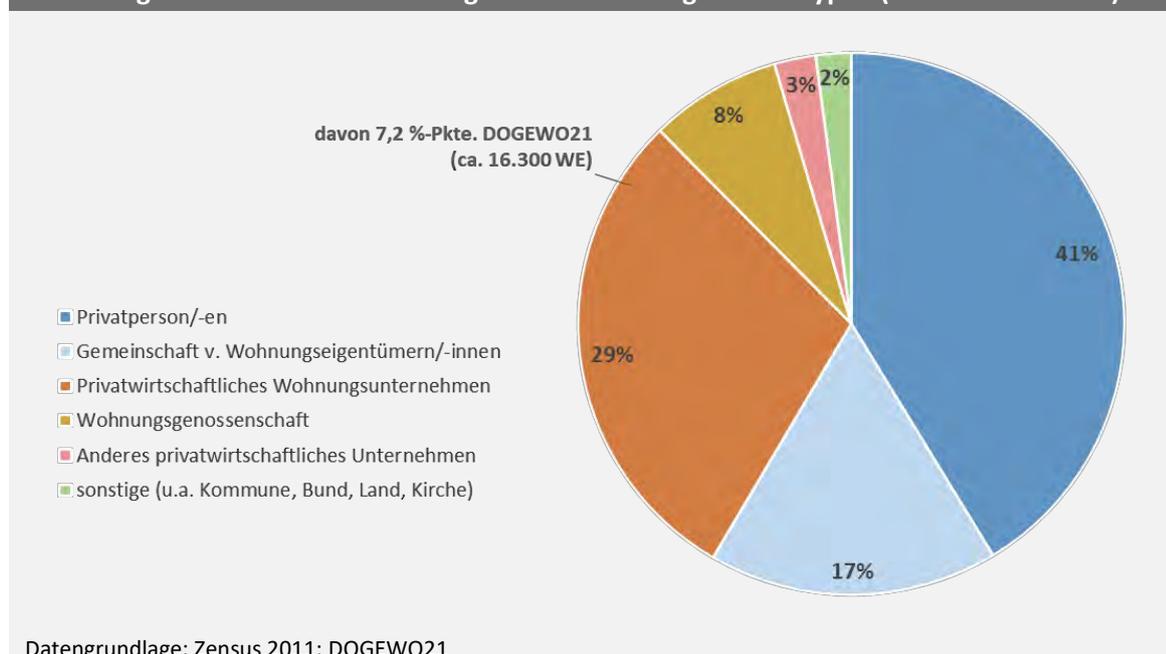
Neben dem sozialgebundenen Wohnraum sollen, unter Beachtung der Wirtschaftlichkeit, auch die Mietpreise der frei finanzierten Wohnungen auf einem moderaten Niveau liegen und so einen Beitrag zur mietpreisdämpfenden Wirkung auf dem Dortmunder Wohnungsmarkt leisten.

Die Stärkung der genossenschaftlichen Wohnungswirtschaft kann ebenfalls über ein erhöhtes Neubauengagement und eine daraus resultierende Ausweitung der genossenschaftlichen Wohnungsbestände erreicht werden. Dies setzt ein entsprechendes Neubauengagement der Wohnungsgenossenschaften voraus. In beiden Fällen kann das Wachstum über die städtische Boden- und Liegenschaftspolitik unterstützt werden (siehe Kap. 3.3).

### 3.4.2 Kooperation mit privaten Wohnungsanbietern

In Dortmund werden 26 Prozent der Wohnungen (ca. 81 Tsd.) von Selbstnutzern bewohnt und 70% der Wohnungen werden zu Wohnzwecken vermietet.<sup>16</sup> Die vermieteten Wohnungen entfallen zu 58% auf private Haushalte, zu 38% auf Wohnungsunternehmen und zu 2% auf andere Unternehmen. Dies reicht von Wohnungen der Vonovia als größtes deutsches Wohnungsunternehmen bis zum privaten Haushalt mit einer vermieteten Eigentumswohnung. Die übrigen zwei Prozent der Mietwohnungen befinden sich im Eigentum von Organisationen ohne Erwerbszweck (z. B. Kirche) oder der öffentlichen Hand (Bund, Land). Die Übergänge zwischen unternehmerischer und privater Wohnungswirtschaft sind dabei fließend. Entscheidend ist, dass die Wohnungsbewirtschaftung primär der Einkommenserzielung dient und alle Bewirtschaftungs- und Investitionsentscheidungen auch unter diesem Blickwinkel zu betrachten sind.

**Abbildung 8: Dortmunder Wohnungsbestand nach Eigentümertypen (ohne Selbstnutzer)**



Bei dem Versuch, die private Wohnungsbewirtschaftung in frei finanzierten oder nicht mehr gebundenen Beständen stärker gemeinwohlorientiert auszurichten, können letztlich die Ansätze Kooperation, Förderung und Regulierung unterschieden werden. Entscheidend dabei ist, dass diese Ansätze kleinräumig und quartiersbezogen miteinander abgestimmt werden. So kann beispielsweise in Stadterneuerungsgebieten beim Einsatz von Fördermitteln derzeit auf die mögliche Einrichtung von Belegungsbindungen verzichtet werden, um die Sozialstruktur in den betroffenen Quartieren zu stabilisieren.

Der Ankauf von Mietpreis- und Belegungsbindungen innerhalb privater Wohnungsbestände ist nur in seltenen Fällen ein zielführender und ökonomisch sinnvoller Weg, um bezahlbaren Wohnraum im Bestand zu sichern. Die hierfür von den privaten Wohnungsunternehmen angebotenen Wohnungen sind entweder in ihrer Qualität so einfach, dass sie auch ohne Bindung nicht zu höheren oder nur zu kaum höheren Preisen vermietet werden könnten. Andernfalls sind die geforderten Entschädigungen so hoch, dass der vollständige Ankauf durch die Stadt oder eine

<sup>16</sup> Bei den übrigen vier Prozent handelt es sich um hauptsächlich um Leerstand und in geringem Maße um Ferien- und Freizeitwohnungen.

städtische Gesellschaft als die bessere Alternative erscheint. Um diese Strategie in großem Maßstab umzusetzen, wäre jedoch ein hoher Kapitaleinsatz erforderlich, da die Wohnungen zu marktüblichen Preisen erworben werden müssten. Ein solches Engagement wird auf einzelne quartiersbezogene Aktivitäten beschränkt bleiben müssen.

Da im Status quo weder rechtliche Bindungen noch wirksame wirtschaftliche Anreize für eine gemeinwohlorientierte Wohnungsbewirtschaftung in Anwendung gebracht werden können, hat die quartiersbezogene Kooperation mit der Wohnungswirtschaft eine zentrale Bedeutung. Dies verbindet sich mit der Erwartung, dass aus der kleinräumigen Kooperation heraus die Basis zu entsprechenden Selbstverpflichtungen der Wohnungswirtschaft entstehen kann (siehe hierzu insbesondere das Kap. 5).

# 4 Themen- und Handlungsschwerpunkt „Bauland- und Grundstücksentwicklung für den Wohnungsneubau“

## 4.1 Abgrenzung und Einordnung des Themas / Zielvorstellungen

Das vorliegende Kapitel beschäftigt sich im Wesentlichen mit der Bauland- und Grundstücksbereitstellung für den Wohnungsneubau. Damit verbinden sich insbesondere die folgenden Handlungsziele (und teilweise Zielkonflikte):

- Mittels der Bauland- und Grundstücksbereitstellung sollen die Rahmenbedingungen für einen Wohnungsneubau geschaffen werden, der die Neubaunachfrage möglichst präferenzgerecht bedient und somit zugleich die Grundlage zur Bindung von Haushalten schafft, die im Status quo wieder verstärkt in das Dortmunder Umland abwandern.
- In der Summe soll der Wohnungsneubau einen Beitrag zur Entlastung des zunehmend angespannten Dortmunder Wohnungsmarktes leisten. Dies kann gelingen, wenn das Grundstücksangebot nicht nur quantitativ großzügig bemessen ist, sondern zugleich qualitativ und preislich so differenziert ist, dass unterschiedliche Präferenzen und Zielgruppen bedient werden können. Dabei zielt der Wohnungsneubau insbesondere auf die Zielgruppen, deren Nachfrage im Dortmunder Wohnungsbestand nur schwer zu befriedigen ist.
- Die Planungs- und Erschließungsverfahren sollen möglichst zügig und zugleich mit hoher Zuverlässigkeit bzw. Termintreue abgewickelt werden. Dies setzt ein Verfahrensmanagement (und -controlling) voraus, das von einer zielgerichteten Auswahl der Flächen über die Herstellung des Baurechts bis zur Gewährleistung der Baureife und der Vermarktungsfähigkeit reicht.
- Vielfältige qualitative Aspekte können und sollen bei der Planung und Konzeption von Wohnungsbauvorhaben eine Rolle spielen. Dabei sind zukünftige Herausforderungen (z. B. Klimawandel, neue Mobilitätslösungen) ebenso zu berücksichtigen wie die jeweiligen aus dem Plangebiet und seinem Umfeld entstehenden städtebaulich-sozialen Aufgaben sowie schließlich die damit verbundenen wohnungspolitischen Ziele. Die Optimierung und Abwägung zwischen den sehr unterschiedlichen Herausforderungen und Aufgabenstellungen sollte mit einer hohen Sensibilität für das einzelne Wohnungsbauvorhaben erfolgen und zugleich die wirtschaftliche Machbarkeit im Blick behalten.

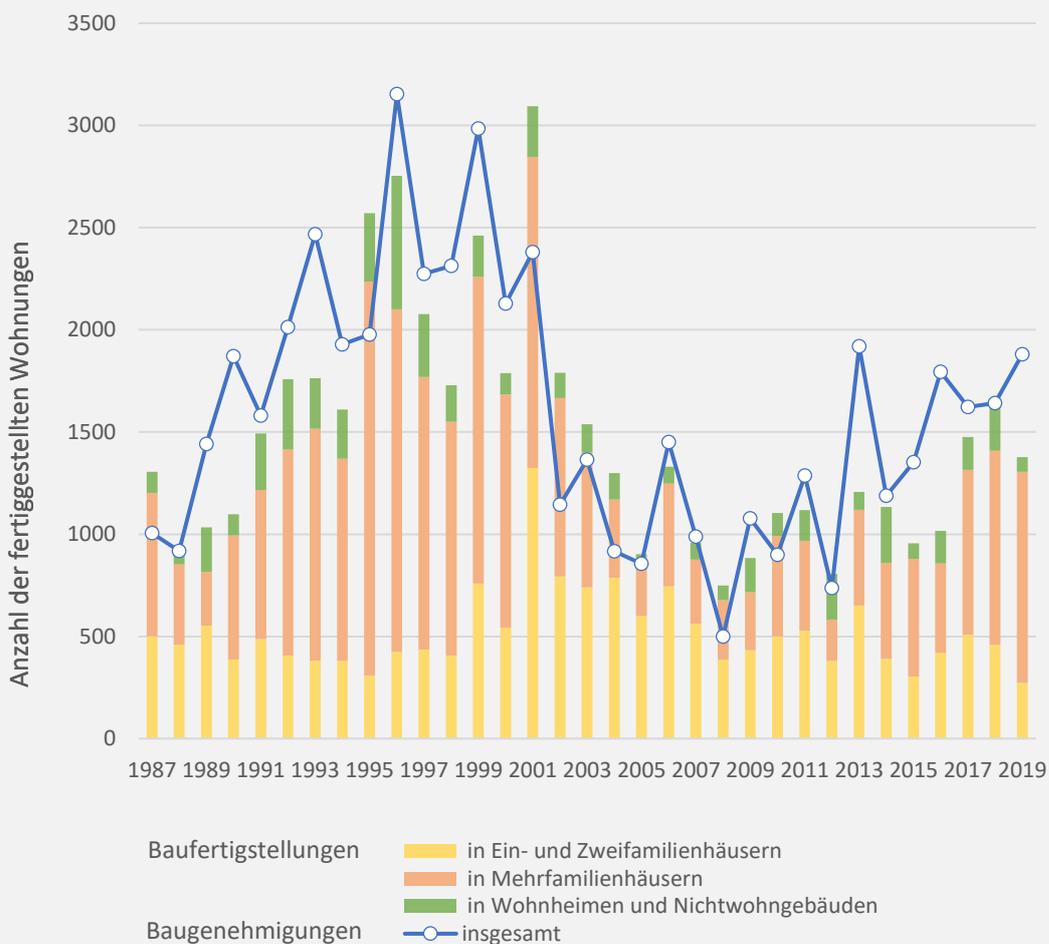
## 4.2 Mengensteuerung: Orientierungswerte, Wohnbaulandmonitoring und Wohnbaulandprogramm

### 4.2.1 Orientierungswerte für den erforderlichen Wohnungsneubau

Die Bereitstellung von Wohnbauland und Wohnungsbaugrundstücken ist ein langwieriger und teilweise auch kostenintensiver Prozess, insbesondere wenn damit Planungsverfahren und besondere öffentliche Investitionen (Erschließung, soziale Infrastrukturen) verbunden sind. Weil dies so ist, liegt es nahe, die Bereitstellung von Wohnbauland und Wohnungsbaugrundstücken „von langer Hand“ vorausschauend zu planen.

Aufgrund der bereits in Kap. 1.3 diskutierten Unsicherheiten hinsichtlich der zukünftigen Wohnungsnachfrage und der ihr zugrunde liegenden wirtschaftlichen und demografischen Trends kann eine derartige Wohnungs- und Neubaubedarfsprognose nicht mit dem Anspruch einer „Punktlandung“ verbunden werden. Stattdessen sind die zukünftige Wohnungsnachfrage und der daraus resultierende Neubau- und Flächenbedarf eher als breiter Korridor zu denken bzw. anzulegen. Ein Zielwert ist vor diesem Hintergrund primär ein Orientierungswert, der laufend überprüft werden sollte (siehe Folgekapitel).

**Abbildung 6: Genehmigte und fertiggestellte Wohnungen in Dortmund (Neubau)**



Datengrundlage: IT.NRW

Das Zukunftsszenario geht für den Zeitraum 2017 bis 2030 von einem Bevölkerungszuwachs von rund 16 Tsd. Personen aus. Dies entspricht einem jährlichen Zuwachs von knapp 1.300 Personen oder knapp 700 Haushalten und einer demografisch bedingten Neubaunachfrage in identischer Höhe (Annahme Haushaltsgröße = 1,9). Der zukünftige Neubaubedarf hat aber zugleich weitere, schwer abschätzbare Komponenten. Hierzu gehört zunächst der Ersatzbedarf für wegfallenden Wohnraum (z. B. Abriss, Zusammenlegung von kleinen zu größeren Wohneinheiten, Umwandlung in andere Nutzungen). Über längere Zeiträume hinweg hat die Wohnungsmarktprognostik einen Abgang von 0,3 % des Bestandes pro Jahr kalkuliert. Hieraus ergäbe sich für Dortmund ein Ersatzbedarf von über 900 Wohnungen pro Jahr. In den letzten Jahren hat sich ein Wert von 0,2% p.a. durchgesetzt, aber auch dieser Wert ist empirisch nicht belegbar. Aus einer noch vorsichtigeren Setzung von 0,1 % p.a. ergeben sich für Dortmund ein jährlicher Ersatzbedarf von rund 300 Wohnungen, so dass unter Berücksichtigung des demografisch bedingten Mehrbedarfs eine mittelfristige Wohnungsbauleistung von circa 1.000 Wohnungen erforderlich wäre.

Die Verengung des Dortmunder Wohnungsmarktes in den letzten Jahren hat einerseits zu Preissteigerungen und andererseits zum Abbau von Wohnungsleerständen geführt. Der Rückgang der Leerstandsquote um 1%-Pkt. in den letzten 10 Jahren entspricht dabei in etwa 3.000 zusätzlich wieder in den Wohnungsmarkt integrierter Wohnungen. Ferner hat die Abwanderung von Haushalten in das Umland erneut an Bedeutung gewonnen. Mit Ausnahme der jungen Haushalte (18 bis 30 Jahre) betrifft das alle Altersgruppen, insbesondere aber die (jungen) Familien.<sup>17</sup> Insofern bestehen mehrere Anlässe, den Wohnungsbau über das oben abgeleitete Basisniveau hinaus auszudehnen. Der in den letzten Jahren (2017 bis 2019) erreichte Wert von circa 1.500 Wohnungen pro Jahr erscheint dabei als ein guter Orientierungswert für die mittel- und langfristige Planung.<sup>18</sup> Unter Berücksichtigung eines aktuell bestehenden Nachholbedarfs sollte jedoch zunächst ein erhöhter Orientierungswert von 2.000 Wohnungen pro Jahr herangezogen werden. Derzeit wird davon ausgegangen, dass ein jährlicher Wohnungsneubau von 2.000 Wohneinheiten neu geschaffene Baurechte (Bebauungsplanverfahren) für circa 1.000 Wohnungen pro Jahr erfordert. Die übrigen Wohnungsbauleistungen können aus bereits rechtskräftigen Bebauungsplänen und im unbeplanten Innenbereich generiert werden. Die entsprechenden Erfahrungswerte sollten zukünftig ausgehend von einem weiter entwickelten Wohnbaulandmonitoring verifiziert oder korrigiert werden (siehe Kap. 4.2.2). Bei dem genannten Orientierungswert ist jedoch zu beachten, dass die Neubautätigkeit immer das Ergebnis von Aktivitäten unterschiedlichster privater (Investoren, Bauhandwerk, Grundstückseigentümer\*innen, Banken etc.) und öffentlicher (Bund, Land, Stadt) Akteure ist. Ein angemessenes Wohnbaulandangebot ist dabei eine unabdingbare aber bei Weitem nicht allein ausreichende Voraussetzung für die anvisierte Bautätigkeit.

#### 4.2.2 Weiterentwicklung des Wohnbaulandmonitorings

Aus ihrer Wirtschafts- und Stadtentwicklungshistorie heraus verfügt die Stadt Dortmund über relativ großzügig bemessene Flächenreserven, die auch für den Wohnungsbau genutzt werden können. Dies zeigt sich beispielsweise im Städtevergleich des regionalen Wohnungsmarktberichts.<sup>19</sup> Zum Jahresende 2019 umfasst die im Wohnbaulandmonitoring erfasste Reserve circa

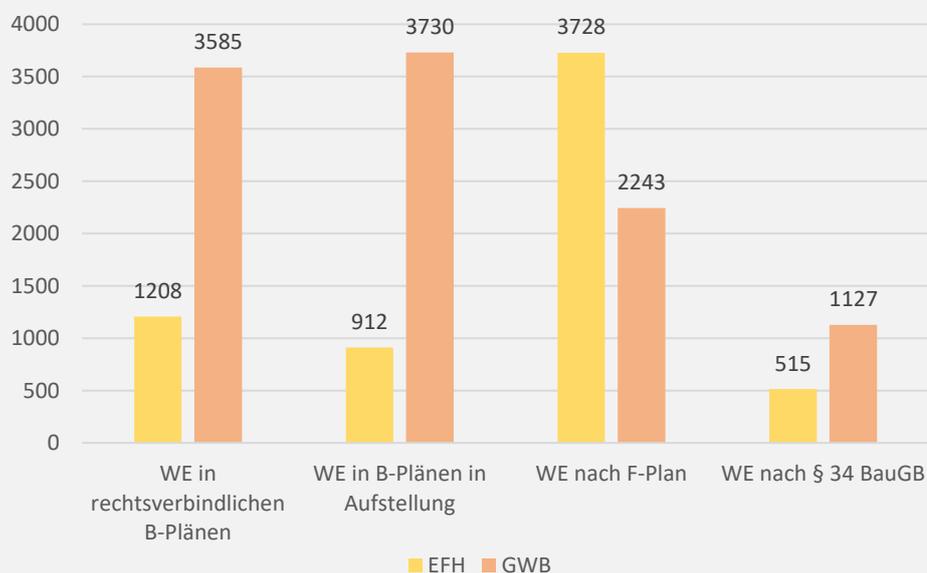
<sup>17</sup> Stadt Dortmund (2020): Wohnen in Dortmund und der Region - Eine Wanderungsmotivuntersuchung. Abrufbar unter: [https://www.dortmund.de/media/p/wohnungsamt/downloads\\_afw/Ergebnisbericht\\_Wanderungsmotivuntersuchung.pdf](https://www.dortmund.de/media/p/wohnungsamt/downloads_afw/Ergebnisbericht_Wanderungsmotivuntersuchung.pdf) (letzter Abruf: 03.02.2021).

<sup>18</sup> Dies entspricht in etwa auch den Ergebnissen der vom Land NRW beauftragten Wohnraumbedarfsprognose von 1.410 Wohnungen pro Jahr. Abrufbar unter: <https://broschuerenservice.mhkgb.nrw/files/f/2/f28c56b135664b7d6cbac0ec30a10a93.pdf> (letzter Abruf: 24.02.2021)

<sup>19</sup> AG Wohnungsmarkt Ruhr (2018): Wohnungsmarkt Ruhr. Vierter Regionaler Wohnungsmarktbericht. Abrufbar unter: [http://www.staedtereion-ruhr-2030.de/cms/shared/datei\\_download.php?uid=520a21c4561345a4f701a4563a2ffb7e](http://www.staedtereion-ruhr-2030.de/cms/shared/datei_download.php?uid=520a21c4561345a4f701a4563a2ffb7e) (letzter Abruf: 24.02.2021)

430 Hektar.<sup>20</sup> Davon entfallen 93 Hektar auf laufende Bauleitplanverfahren, was einem Potenzial von rund 4.600 Wohnungen entspricht. Die Produktion von Wohnungsbaugrundstücken durch Aufstellung neuer Bebauungspläne wurde seit 2013 wieder gesteigert, wobei noch nicht ganz das Niveau erreicht wird, das vor gut zehn Jahren durch Großprojekte (PHOENIXSEE oder Hohenbuschei) erzielt wurde. Insgesamt führt die Betrachtung der Wohnbaulandreserven und der bauleitplanerischen Aktivitäten jedoch zu der Einschätzung, dass mittelfristig ausreichende Wohnbaulandpotenziale vorhanden sind und zudem die vorhandenen baureifen Reserven (4.800 WE in rechtskräftigen Bebauungsplänen und 1.600 WE in erfassten Baulücken) zusammen mit den innerhalb von 2 Jahren rechtskräftig werdenden Bebauungsplänen (8.400 WE) quantitativ für den kurzfristig erforderlichen Wohnungsneubau ausreichen.

**Abbildung 7: Anteil von Geschosswohnungsbau und Einfamilienhausbau in verschiedenen Planrechtkategorien (Stand 31.12.2019)**



Datengrundlage: Wohnbauflächenmonitoring des Stadtplanungs- und Bauordnungsamtes Dortmund, dargestellt in: Stadt Dortmund; Drucksache Nr. 18650-20V („Sachstandsbericht Wohnbauflächenentwicklung 2020“)

Das Wohnbaulandmonitoring der Stadt Dortmund wurde ausgehend vom kommunalen Wohnkonzept 2009 eingeführt und hat sich seitdem bewährt. Dennoch besteht folgender Weiterentwicklungsbedarf:

- Ein Teil der aufgeführten Wohnbaulandpotenziale ist entweder aufgrund von Restriktionen kaum aktivierbar oder eine Realisierung ist aus stadtplanerischen Zielvorstellungen heraus nicht anzustreben. Insofern empfiehlt sich zunächst eine Revision oder eine Bereinigung des im Wohnbaulandmonitoring enthaltenen Flächenpotenzials. Dies betrifft insbesondere die FNP-Reserven.
- Das Wohnbaulandmonitoring bildet recht vollständig die Wohnungsbaupotenziale auf der Ebene des Flächennutzungsplanes, innerhalb von in Aufstellung befindlichen Bebauungsplänen sowie die Reserven in rechtskräftigen Bebauungsplänen ab. Unvollständig sind hingegen die Innenentwicklungsreserven im unbeplanten Innenbereich (§ 34

<sup>20</sup> Stadt Dortmund; Drucksache Nr. 18650-20V („Sachstandsbericht Wohnbauflächenentwicklung 2020“)

BauGB) sowie die vorhandenen Umnutzungsreserven (z. B. nach Aufgabe eines Gewerbebetriebs). Für den Stadtbezirk Huckarde wurde im Jahr 2020 eine entsprechende Erhebung derartiger Innenentwicklungsreserven durchgeführt, auch weil in Huckarde anderweitige Wohnbaulandreserven nur in sehr begrenztem Maße vorhanden sind. Die systematische Integration der auf diesem Weg erhobenen Reserven ist vor allem dann sinnvoll, wenn sich damit Innenentwicklungsstrategien und realistische Aktivierungsstrategien für die Wohnungsbaugrundstücke verbinden. Insbesondere wenn die entsprechenden Voraussetzungen geschaffen werden, ist eine stadtweite Ausdehnung der in Huckarde erprobten Vorgehensweise sinnvoll (siehe hierzu auch Kap. 5.3.2).

- Die fortschreitende Digitalisierung der Verwaltungsabläufe in der Stadt Dortmund schafft auch die Voraussetzungen für die automatisierte Übernahme von Wohnungsbaugenehmigungen und/oder entsprechenden Fertigstellungsmeldungen in das Wohnbaulandmonitoring. Auf dieser Basis kann ohne besonderen Pfleghaufwand und bei erheblich gesteigerter Qualität (Aktualität, Genauigkeit) laufend abgebildet werden, welche Wohnbaulandreserven in welcher Geschwindigkeit vom Markt aufgenommen und bebaut werden bzw. noch als Reserven verfügbar sind. Diese Erkenntnisse dienen zur laufenden Überprüfung und Korrektur der Zielwerte zur „Wohnbaulandproduktion“ im Rahmen von Bebauungsplanverfahren. Darüber hinaus wird es möglich, systematisch auszuwerten, welche Grundstücke auf eine hohe Akzeptanz bei Investoren und Bewohnern stoßen, und davon ausgehend das Baulandangebot nachzusteuern.

Insbesondere sollte im Rahmen des Wohnbaulandmonitorings laufend analysiert werden, in welchem Umfang die jährliche Wohnungsbautätigkeit auf jeweils aktuell fertiggestellte Bebauungspläne, auf ältere Bebauungspläne (nach Zeitabschnitten) und auf Vorhaben im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) entfällt. Dies setzt den skizzierten Abgleich bzw. die Projektion der entsprechenden Genehmigungen und Fertigstellungsmeldungen in die räumlichen Umrisse der rechtskräftigen Bebauungspläne voraus. Die Arbeiten zur Gewährleistung und Optimierung der beschriebenen Daten- bzw. Informationsflüsse laufen in der Stadtverwaltung Dortmund bereits, sind jedoch auf Grund der Komplexität nicht so einfach kurzfristig umsetzbar. Deren zügige Realisierung ist von hoher Bedeutung für die Steuerung der Wohnbaulandversorgung.

#### 4.2.3 Wohnbaulandprogramm mit zwei Stufen (Vorprüfung und Realisierung)

Während das Wohnbaulandmonitoring primär das Vorhandensein von Wohnungsbaupotenzialen erfasst und dies mit einigen zentralen Informationen zum planungsrechtlichen und eigentumsrechtlichen Status anreichert, lässt sich mit dem Begriff des Wohnbaulandprogramms der Anspruch verbinden, eine Informationsgrundlage und ein Steuerungsinstrument für alle zur Realisierung anstehenden Wohnbauflächen aufzubauen. Insofern repräsentiert das Wohnbaulandprogramm eine Teilmenge aus dem Wohnbaulandmonitoring. Und zwar jenen Teil, bei dem die Bau- und Planungsverwaltung im Sinne der Realisierung tätig wird. Insofern sollten die in das Wohnbaulandprogramm überführten Wohnungsbauflächen zuverlässig realisierbar sein. Dies umfasst im Rahmen einer Vorprüfung zum Wohnbaulandprogramm (oder Stufe 1 des Wohnbaulandprogramms) insbesondere die folgenden Kriterien:

- Es sollten keine gravierenden Planungs- und Erschließungshemmnisse vorliegen. Oder zumindest nur solche, die mit vertretbarem Aufwand bzw. zu tragfähigen Kosten überwunden werden können.
- Die Grundstückseigentümer\*innen sollten an der Realisierung eines Wohnungsbauvorhabens ein belastbares Interesse haben und in dieser Hinsicht kooperationsbereit sein.

Oder die Fläche sollte im Eigentum der Stadt Dortmund sein. Dabei können und sollten städtische Flächen priorisiert werden.

- Die Realisierung des Vorhabens sollte planungs- und wohnungspolitisch „gewollt“ sein, was auch die Akzeptanz in der Bürgerschaft / Nachbarschaft umfasst. Das politische Interesse an der Realisierung des Vorhabens sollte so stark ausgeprägt sein, dass mögliche später bekannt werdende Vorbehalte der Nachbarschaft nicht zu einer erheblichen Verzögerung oder gar zur Aufgabe des Vorhabens führen.
- Das resultierende Grundstücksangebot sollte so beschaffen sein, dass es absehbar eine Nachfrage findet und dementsprechend vom Markt aufgenommen wird. Dies umfasst die (ggf. auch durch öffentliche Investitionen zu stärkende) Qualität des Standortes, die planerischen Vorgaben und nicht zuletzt den Grundstückspreis.

Die möglichst umfassende Prüfung dieser Kriterien gewährleistet, dass die Ressourcen der Stadt Dortmund (Verwaltungskapazitäten, investive Vorleistungen für den Wohnungsbau) auf die Vorhaben mit einer hohen Erfolgchance und einem hohen wohnungspolitischen sowie städtebaulichen Nutzen konzentriert werden. Der Aufstellungsbeschluss durch den Stadtrat bestätigt die Übernahme einer Wohnbaufläche aus der Stufe 1 („Vorprüfung“) in die Stufe 2 (Realisierung“) des Wohnbaulandprogramms. Das Ziel sollte sein, dass Flächen, die in das Wohnbaulandprogramm (Stufe 2) aufgenommen werden, termingerecht und vollständig umgesetzt werden.

Im Wohnbaulandprogramm sollte zugleich der Umsetzungsprozess strukturiert und terminiert werden, so dass jeder wichtige Verfahrensschritt mit einem Zieldatum (Meilenstein) versehen wird. Die gegebenenfalls erforderliche Verschiebung der Meilensteine und darunter liegender Arbeitsschritte sollte durch ein laufendes Controlling erfasst werden, so dass einerseits im konkreten Fall Abhilfe geschaffen werden kann und andererseits wiederkehrende Schwachstellen identifiziert werden können. Letzteres ist die Basis für entsprechende Vorschläge zur Verfahrensoptimierung u.a. durch die Wohnungsbaukoordination.

#### 4.2.4 Verwaltungskoordination bei der Planung und Umsetzung von Wohnungsbauvorhaben (Wohnungsbaukoordination)

Die Vorbereitung und Umsetzung von Wohnungsbauvorhaben bis zur Sicherstellung der Vermarktbarkeit und der Bebaubarkeit erfordert in allen Phasen eine intensive verwaltungsinterne Zusammenarbeit:

- Im Vorfeld des eigentlichen Planverfahrens (Stufe 2 des Baulandprogramms) sollte bereits die Realisierbarkeit des Vorhabens überprüft werden. Dies kann z. B. aus übergeordneten Planungen entstehende Restriktionen, Umweltbelange und den ggf. erforderlichen Ausgleich, Kapazitäten des Verkehrssystems und eventuell erforderliche Ausbaubedarfe, Kapazitätsreserven bzw. Ausbaubedarfe bei sonstigen sozialen und technischen Infrastrukturen und anderes mehr betreffen.
- Während des Planverfahrens sind die aus unterschiedlichsten Anforderungen entstehenden Belange abzustimmen, abzuwägen und schließlich im Bebauungsplan und dem damit verbundenen städtebaulichen Konzept zu verankern. Dies verbindet sich nicht nur mit den formellen Beteiligungsschritten und Mitzeichnungen, sondern setzt darüber hinaus in der Regel eine intensive Zusammenarbeit der zuständigen Fachämter und häufig auch mit dem Vorhabenträger voraus.
- Mit dem Abschluss des Planverfahrens ist jedoch nicht die eigentliche Baureife erreicht. Damit ein Baugebiet tatsächlich für den Wohnungsbau genutzt werden kann, müssen

parallel zum Planverfahren oder zeitlich in enger Folge verschiedene weitere Voraussetzungen geschaffen werden (z. B. Erschließung, Herstellung der öffentlichen Räume und öffentlichen Grünanlagen, Bau öffentlicher Einrichtungen wie z. B. Kitas oder Schulen). Koordinierungsprobleme können hier nicht nur zu zeitlichen Verzögerungen führen (mit zusätzlichen Kosten in der Zwischenfinanzierung), sondern auch zu Vermarktungsproblemen in der besonders sensiblen Startphase. Gerade in mittleren und einfachen Lagen ist eine erfolgreiche Vermarktung von Baugrundstücken und Wohnungen häufig auf Impulse aus derartigen öffentlichen Investitionen angewiesen, da mit ihrer Realisierung eine Standortqualität entsteht, die eine Vermarktung ermöglicht.

Der zuletzt genannte Punkt dürfte besonders kritisch sein, weil es hier nicht „nur“ um die Koordination und Abstimmung der konzeptionell-planerischen Arbeiten geht, sondern um öffentliche Investitionen und die Abwicklung entsprechender Bauaufgaben. Im Status quo ist diese letzte Facette des Umsetzungsprozesses die deutlichste Schwachstelle der Dortmunder Wohnbaulandentwicklung. Hintergrund ist in der Regel, dass die ausführenden Ämter die entsprechenden Ressourcen nicht (termingerecht) mobilisieren können. Die erforderlichen Koordinationsleistungen müssen fachbereichsübergreifend aus der beschlussfähigen AG Wohnungsbau erbracht werden. Die abschließende Beschlussfassung erfolgt durch die notwendigen politischen Gremien.

Wichtig ist, dass die Vorplanungsphase zur Erschließung zeitnah und abgestimmt nach Start des Bebauungsplanverfahrens anläuft. Hierzu ist im Vorfeld die Abstimmung der verschiedenen Jahresarbeitsprogramme der beteiligten Fachbereiche in der AG Wohnungsbau zu koordinieren und festzulegen, so dass zu definierten Zeitpunkten (z. B. Offenlagebeschluss) für jedes Plangebiet verbindliche Aussagen von den beteiligten Ämtern (z. B. 61, 66, 70, 23) vorliegen. Etwaige Ressourcenkonflikte bzw. anderslautende Priorisierungen sind dann in regelmäßigen Abständen im Verwaltungsvorstand zu klären.

## 4.3 Zentrale städtebauliche Aspekte des Wohnungsneubaus

### 4.3.1 Innenentwicklungskonzepte und Innenentwicklungsmanagement

Die Innenentwicklung<sup>21</sup> bietet die Chance, städtischen Wachstums mit deutlich vermindertem Zugriff auf Landschafts- oder Freiräume zu ermöglichen. Von daher ist die Innenentwicklung eine wichtige Facette einer ökologischen Stadtentwicklung. Auch und vor allem deswegen wird der Innenentwicklung im BauGB ein Vorrang vor der Außenentwicklung eingeräumt. Darüber hinaus bietet die Innenentwicklung die Chance eines qualitativen Stadtumbaus oder Stadtreparatur. Städtebauliche Missstände können beseitigt werden und moderne städtebauliche Lösungen können qualitative Impulse für ihre Umgebung auslösen. Im Verbund mit den Bauvorhaben können Grün- und Freiflächen qualifiziert (sogenannte zweifache Innenentwicklung) und/oder sogar neue Mobilitätsoptionen (neuerdings als dreifache Innenentwicklung bezeichnet) geschaffen werden. Aber auch die wirtschaftlichen und sozialen Wirkungen der Innenentwicklung sind bedeutsam: Neuer Wohnraum kann geschaffen werden, neue Bewohner\*innen können gebunden werden, vorhandene Infrastruktur- und Dienstleistungsangebote können ausgelastet oder stabilisiert werden.

<sup>21</sup> Als Innenentwicklung wird das Einfügen von städtebaulichen Vorhaben in das bestehende Siedlungsgefüge verstanden (als Gegensatz zur Außenentwicklung bzw. Stadterweiterung).

Die vielfältigen positiven Wirkungen können aber nicht verhindern, dass sich viele Anwohner\*innen kritisch mit einer baulichen Nachverdichtung ihrer Stadtteile oder Wohnquartiere auseinandersetzen. Der Verlust von Freiflächen, neue Verkehrsbelastungen (bis hin zur Konkurrenz um knappe Stellplätze), veränderte Sichtbeziehungen, Einflüsse auf das Mikroklima und anderes mehr ist dabei zu beachten und wird in diesem Kontext diskutiert. Getragen von diesen Fragen oder Kontroversen organisiert sich auch in Dortmund immer häufiger bürgerschaftlicher Widerstand gegenüber entsprechenden Wohnungsbauvorhaben. Dies kann einerseits an einer selbstbewussteren Interessenwahrnehmung liegen. Andererseits ist dies auch Ausdruck eines Diskussionsbedarfs zur Weiterentwicklung des jeweiligen Lebensumfelds der dort bereits ansässigen Menschen.

Bislang schon sind viele Planungs- und Wohnungsbauvorhaben der Innenentwicklung zuzurechnen. Unabhängig davon verfügt die Stadt Dortmund noch über erhebliche Potenziale. Dies haben zum Beispiel die kürzlich abgeschlossenen Erhebungen für Huckarde gezeigt. Dies sollte einerseits Anlass sein, vergleichbare Erhebungen auf das gesamte Stadtgebiet auszuweiten. Ferner sind derartige Erhebungen nur sinnvoll, wenn diese Flächen anschließend auch für den Wohnungsbau (oder andere Zwecke) aktiviert werden können. Diese Flächenaktivierung in der Innenentwicklung ist jedoch ein komplexes und zugleich arbeitsintensives Aufgabengebiet. Verbunden mit dem Begriff des Innenentwicklungsmanagements hat die Bundesregierung in den Jahren 2016 bis 2020 bundesweit acht sogenannte ExWoSt-Modellvorhaben gefördert und im Ergebnis die folgenden Teilaufgaben beschrieben<sup>22</sup>:

- Erfassung, Bewertung, Priorisierung und laufendes Monitoring der Flächen- bzw. Grundstückspotenziale
- Proaktive Ansprache und begleitende Beratung der Grundstückseigentümer\*innen mit dem Ziel der Flächenaktivierung (Erhöhung der Verkaufs- oder Entwicklungsbereitschaft)
- Verwaltungsinterne Koordination der mit der Flächenaktivierung und -entwicklung verbundenen fachlich-planerischen Arbeiten (ggf. Projektsteuerung bei Einzelvorhaben)
- Sicherung des gesellschaftlichen und politischen Rückhalts für die Innenentwicklung insgesamt und bei einzelnen Planungsvorhaben (ggf. Federführung bei der Durchführung von Beteiligungsvorhaben)

Die konkrete Ausgestaltung des Innenentwicklungsmanagements ist dabei aus dem jeweiligen kommunalen Kontext vorzunehmen. Sowohl in fachlicher Hinsicht als auch in organisatorischer Hinsicht haben die acht kommunalen Modellvorhaben unterschiedliche Wege beschritten. Deutlich geworden ist jedoch, dass die Innenentwicklung häufig kein Selbstläufer ist und ein aktives Management benötigt. Dies erklärt sich im Wesentlichen aus dem Umstand, dass Wohnungsbauvorhaben der Innenentwicklung viel sensibler in die bestehenden Lebensbezüge und Nutzungssituationen (Nachbar\*innen, Verkehr, Lärm etc.) der schon bestehenden Quartiere eingepasst werden müssen. Wesentlich ist darüber hinaus, dass die mehrheitlich privaten Grundstückseigentümer\*innen häufig nur ein begrenztes Interesse an einer Grundstücksentwicklung haben oder dabei überfordert sind. Insofern ist die aktivierende Eigentümerzusammenarbeit eine Schlüsselstelle des Innenentwicklungsmanagements.

---

<sup>22</sup> Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2021, im Erscheinen): Aktivierung von Innenentwicklungspotenziale in wachsenden Kommunen. Erhebung und Erprobung von Bausteinen eines aktiven Managements. Bonn (Bearbeiter: Quaestio Forschung & Beratung GmbH).

### 4.3.2 Neue Lösungen für urbane und zugleich familienfreundliche Stadtquartiere

Die wieder an Bedeutung gewinnende und besonders von (jungen) Familien getragene Abwanderung in das Umland verweist auf eine altbekannte Schwäche eines großstädtischen Wohnungsmarktes. Familien haben relativ hohe Ansprüche an die Qualität des Wohnumfeldes und benötigen vergleichsweise große Wohnflächen. Diese Qualitätserwartungen können sie bei gegebenen (relativ zur Personenzahl niedrigen) Einkommen häufig besser an preisgünstigeren Umlandstandorten erfüllen. Aus der wirtschaftlichen Situation der Familien und dem Platzbedarf ergibt sich ferner ein verstärktes Interesse an individuellem Wohneigentum. Dies korrespondiert häufig mit dem Wunsch nach einem Einfamilienhaus.

Der Versuch, den Familien präferenzgerechte Angebote in der Stadt zu machen und sie in Dortmund zu binden, könnte mit dem Ziel verbunden werden, vergleichbare städtebauliche Lösungen auf einem konkurrenzfähigen Preisniveau anzubieten. Diese Stärkung suburbanen Wohnungsbaus innerhalb des Dortmunder Stadtgebietes hätte im Erfolgsfall einige positive Wirkungen. Die Flächeninanspruchnahme pro Haushalt wäre in Dortmund wahrscheinlich niedriger als im Umland. Geringe Distanzen (z. B. zum Arbeitsplatz) und dichtere ÖV-Netze würden die umweltfreundliche Mobilität stärken (bzw. die Abhängigkeit vom Auto reduzieren). Hinzu kommen die ökonomischen Effekte der zusätzlichen Kaufkraftbindung sowie die daraus resultierenden Steuermehreinnahmen der Stadt.<sup>23</sup>

Deutlich positiver zu beurteilen wäre es indes, familieneignete und für die individuelle Eigentumsbildung zugängliche städtebauliche Lösungen für den urbanen Kontext zu entwickeln. Die Integration in den urbanen Kontext würde den Flächenverbrauch weiter reduzieren und das Mobilitätsverhalten noch stärker in Richtung ÖV sowie Fuß- und Radverkehr beeinflussen. Hinzu kommt, dass die (inner-) städtischen sozialen Milieus stabilisiert und vorhandene Infrastrukturen genutzt werden können.

Der historische Städtebau hat einige Quartiere erzeugt, die sich heute noch höchster Beliebtheit – auch und insbesondere bei Familien – erfreuen. Häufig sind dies die innerstädtischen Quartiere wie z. B. das Kreuzviertel. Besonders bekannt sind die gründerzeitlichen Quartiere, die auf den erreichten Preisniveaus jedoch kaum mehr für Normalverdiener finanzierbar sind. Dies ist auch Ausdruck der hohen Wertschätzung. Die Wohnverhältnisse in diesen Quartieren sind zugleich von großen Wohnflächen geprägt, so dass die städtebauliche Dichte durch sehr großzügig bemessene individuelle Wohnflächen und die besonderen Lagequalitäten kompensiert werden. Schon aufgrund der hohen Baukosten ist dies im Wohnungsneubau heute kaum für Mittelschichten reproduzierbar. Als historisches Vorbild besser geeignet ist deswegen das sogenannte Bremer Haus. Angelsächsische Städtebautraditionen aufgreifend verbindet das Bremer Haus und der ihm zugrunde liegende Städtebau eine gelungene Mischung aus Familieneignung, Möglichkeiten der individuellen Wohneigentumsbildung und städtischer Dichte. Bremen ist vor allem deswegen die deutsche Großstadt mit der höchsten Wohneigentumsquote.

Beim Verweis auf historische Vorbilder wird häufig angemerkt, dass die Reproduktion dieser historischen Lösungen allein schon aufgrund des Baurechts kaum mehr möglich ist. Auch die Präferenzen der Haushalte scheinen bisweilen zu sehr auf das freistehende Haus oder alternativ die Doppelhaushälfte ausgerichtet. Die sich bereits darin andeutenden Schwierigkeiten können das Ziel jedoch kaum in Frage stellen. Deutlich wird davon ausgehend jedoch, dass die Aufgabe nicht in kurzen Zeiträumen oder mit einer kleinen Zahl von Modellvorhaben zu bewältigen sein

<sup>23</sup> Strittig ist häufig, ob die unmittelbaren steuerlichen Mehreinnahmen (Einkommensteueranteil der Kommunen in Höhe von 15%) ausreichen, um die Infrastrukturfolgekosten des Wohnens zu decken. Dies ist offenbar kontextabhängig: Dort, wo der Wohnungsneubau zumindest partiell auf bestehende Infrastrukturen zurückgreifen kann und zu deren Auslastung beiträgt, ist die fiskalische Bilanz eher positiv.

wird. Stattdessen handelt es sich um eine langfristige Innovationsaufgabe, die mit einer Vielzahl von Ansätzen und Projekten und ausgestattet mit einer Toleranz gegenüber zwischenzeitlichen Fehlschlägen schrittweise das Machbare auslotet.

Abbildung 6: Verschiedene Varianten des Bremer Hauses



Quelle: Häußermann 2008<sup>24</sup>

Die Stadt Dortmund kann und sollte es sich zur Aufgabe machen, in ihren zukünftigen Baugebieten schrittweise zu erproben, wie unter den heutigen bautechnischen, baurechtlichen, wirtschaftlichen Gegebenheiten und vor allem mit Blick auf die Bedürfnisse der Menschen (Nachfrage) Stadtquartiere zu konzipieren sind, die auch von jungen Familien als attraktive Alternative zum „Haus im Grünen“ verstanden werden können.

Dies ist eine anspruchsvolle, innovative Aufgabe und gleichzeitig ein langfristiger Lernprozess, der einen engen Dialog und eine mit Kreativität und Experimentierfreude verbundene Zusammenarbeit zwischen der Stadt Dortmund, der Bau- und Wohnungswirtschaft und weiteren engagierten Fachleuten (Städtebau, Architektur, Marktforschung etc.) voraussetzt. Das resultierende „Dortmunder Stadtquartier“ soll als verdichtetes, eigentums- und familienfreundliches und zugleich ökologisches Stadtquartier eine hohe Lebensqualität für unterschiedliche Zielgruppen bieten und in dieser Hinsicht Impulse setzen.

<sup>24</sup> Hartmut Häußermann (2008): Das Reihenhäuser. Vom Reformmodell zum Townhouse. In: Daniel Arnold (Hrsg.): In deutschen Reihenhäusern. München 2008, S. 21-31

## 5 Themen- und Handlungsschwerpunkt „Bestandsorientierte Wohnquartiersentwicklung“

### 5.1 Wohnungspolitische Handlungsbedarfe auf kleinräumiger Ebene

Die Dortmunder Stadt- oder Wohnquartiere sind großstadttypisch sehr heterogen. Dies betrifft insbesondere die bauliche Gestalt, die soziale Zusammensetzung, ein differenziertes Spektrum von Lage-, Umfeld- und Ausstattungsqualitäten. Wohnungspolitisch begründete Handlungsbedarfe können sich primär ergeben, wenn

- in einem Wohnquartier ein länger anhaltender Nachfragemangel zu Investitionsschwächen führt, die schließlich in einem Zurückbleiben der Wohnqualität und einer auch städtebaulich sichtbaren Vernachlässigung mündet,
- ein Wohnquartier zum „Hotspot“ der Wohnungsnachfrage und des Investitionsgeschehens wird, in dessen Folge ein Mangel an bezahlbarem Wohnraum entsteht, der zu einer erheblichen Verdrängung der vorhandenen Bewohner\*innen führt,
- ein baulich sehr homogenes Wohnquartier differenzierten oder veränderten Wohnbedürfnissen (insbesondere Alterung) nur unzureichend gerecht wird, so dass Bewohner\*innen entweder mit diesen Defiziten leben müssen oder aber vielfach Umzüge erzwungen werden,
- ein Wohnquartier aufgrund vorhandener Flächenreserven und Wohnungsbaupotenziale besondere Aufgaben im Wohnungsneubau übernehmen und somit zur Entlastung des Dortmunder Wohnungsmarktes beitragen kann.

In der Praxis sind diese hier primär wohnungspolitisch begründeten Handlungsbedarfe assoziiert mit diversen anderen Entwicklungen und Problemen. Denn Wohnqualität bzw. entsprechende Defizite entstehen nicht aus dem Zustand der Wohnungen oder Wohngebäude allein, sondern zu erheblichen Teilen aus dem städtebaulichen Umfeld. Quartiersbezogenes wohnungspolitisches Handeln muss dies als Erfolgsbedingung berücksichtigen.

Das kommunale Wohnkonzept aus dem Jahre 2009 hatte seinen Schwerpunkt in der quartiersbezogenen Wohnungspolitik. Die damit verbundenen konzeptionellen Überlegungen sind auch heute noch weitgehend gültig. Allerdings haben sich Spektrum und Charakter der Aufgaben in der Folge der zwischenzeitlichen Wohnungsmarktentwicklung verschoben. Insbesondere die Aufgaben der wohnungswirtschaftlichen Stabilisierung und des Wohnungsrückbaus haben an Bedeutung verloren. Dennoch kann Wohnungsrückbau auch in der zukünftigen Dortmunder Wohnungspolitik in Frage kommen. Denn insbesondere in weniger akzeptierten Lagen kann es sein, dass Wohnungsbestände kaum mehr sinnvoll zu bewirtschaften sind. Und in besseren, nachgefragten Lagen schafft der Abriss unattraktiver Altbestände Raum für einen Wohnungs-

neubau, der veränderte Präferenzen und zeitgemäße Anforderungen an die Wohnqualität besser bedienen kann. Wesentlich für das Verständnis und die Konzeption einer quartiersbezogenen Wohnungspolitik ist jedoch, dass es keine allgemeingültigen, reproduzierbaren Lösungen gibt, sondern der Einzelfall entscheidend ist.

## 5.2 Vorüberlegungen zu einer bestandsorientierten Wohnquartiersentwicklung

### 5.2.1 Begrenzte kommunale Einflüsse auf die Wohnungsbestände

Es gilt die einfache Regel, dass die Stadt und damit auch die Wohnungen der Zukunft weitestgehend schon heute gebaut sind. Ein jährlicher Neubau von 1.500 Wohnungen entspricht in Dortmund einem Zuwachs von circa 0,5% pro Jahr. Nach zehn Jahren sind das immerhin 5%. Auch in zehn Jahren leben die Dortmunder folglich zu 95% in Wohnungen, die heute schon gebaut sind. Diese simple Erkenntnis führt häufig zu der Einschätzung, dass Wohnungspolitik sich vor allem mit dem Wohnungsbestand beschäftigen sollte. Dies ist einerseits plausibel, aber zugleich weitgehend ohne Konsequenz. Denn anders als im Wohnungsneubau hat insbesondere die Kommunalpolitik relativ wenige Einflussmöglichkeiten auf den Wohnungsbestand und dessen Nutzung. Hierüber entscheiden weitestgehend die Wohnungs- und Hauseigentümer\*innen. Zudem liegen die politischen Einflussmöglichkeiten hauptsächlich bei Bund und Ländern. So ist das Mietrecht weitestgehend Bundesrecht, dessen marginale Spielräume allenfalls durch Landesverordnungen auf die lokale Situation heruntergebrochen werden. Die technischen und bautechnischen Standards sind ebenfalls weitgehend durch Landes- oder Bundesrecht determiniert.

Die landes- und bundesrechtlichen Rahmenbedingungen beeinflussen ggf. ergänzt um einzelne Fördertatbestände (z. B. für die energetische Modernisierung) die Investitionsentscheidungen der mehrheitlich privaten Haus- und Wohnungseigentümer\*innen. Für den Selbstnutzer sind neben der eigenen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit vor allem die individuellen Wohnbedürfnisse wesentlich für Investitionsentscheidungen. Der Vermieter muss bzw. müsste demgegenüber jeweils einschätzen, ob eine Investition ausgehend von der erzielten Attraktivität der Wohnung und des Standortes eine zu deren Refinanzierung ausreichende Mietnachfrage und Mietzahlungsbereitschaft generiert. Auf diese im Kern privaten und marktorientierten Erwägungen kann die Stadt Dortmund kaum Einfluss nehmen oder sie muss einen recht hohen Aufwand betreiben. Regelmäßig wird ein derartig hoher Aufwand in Stadterneuerungsgebieten betrieben (siehe Folgekapitel). Auch große Stadtentwicklungsprojekte können das Investitionsgeschehen in ihrem Umfeld merklich beeinflussen. Dass dies nicht immer unmittelbar durchschlägt, zeigt sich zum Beispiel in der Innenstadt von Hörde. Die Befürchtung, dass der PHOENIX See mit seinem Wohnungsneubau einen Gentrifizierungsschub in Hörde auslöst, ist bislang nicht eingetreten. Wohl aber ist ein deutlicher Investitionsschub ersichtlich.

### 5.2.2 Abgrenzung zur Stadterneuerung

Bei gravierenden städtebaulichen Problemen greift die Stadt Dortmund regelmäßig auf das Instrumentarium der Stadterneuerung und in diesem Kontext auf die Städtebauförderung zurück. Dies verbindet sich zunächst mit der Erarbeitung eines „Integrierten Handlungskonzeptes“, aus dem heraus die umzusetzenden Maßnahmen abgeleitet werden. Auf dieser Basis werden auch die Fördermittel zur Finanzierung der Maßnahmen beantragt. Kennzeichnend für die Stadterneuerung ist, dass die Maßnahmen im öffentlichen Raum sowie Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Einrichtungen den Schwerpunkt bilden. Dies verbindet sich mit der begründeten

Erwartung, dass davon ausgehend private Investitionen z. B. im Wohnungssektor angeregt werden und somit ihren Teil zur Stadterneuerung beitragen. Kleinteilige Fördermittel wie zum Beispiel die eines Hof- und Fassadenprogramms sollen die Investitionsbereitschaft zusätzlich steigern. Besonders wichtig ist darüber hinaus der Einsatz eines Quartiersmanagements, um die Maßnahmen zu kommunizieren, Beteiligung zu organisieren und schließlich die Basis für ein koordiniertes Handeln der wichtigen Akteure zu schaffen. Die Koordination der unterschiedlichen Akteure schafft, angeregt durch den öffentlichen Investitionsimpuls, häufig erst die kritische Masse für einen Entwicklungsschub und einen langfristig selbsttragenden Entwicklungsprozess.

Stadterneuerungsgebiete sind Gebiete eines besonders hohen Handlungsbedarfs, mit dem sich auch ein besonders hoher Ressourceneinsatz verbindet. Für die mehrjährigen Handlungsprogramme stehen in der Regel mehrere Millionen Euro an Fördermitteln zur Verfügung. Hinzu kommen die Eigenmittel der Stadt und gegebenenfalls flankierende städtische Maßnahmen. Schließlich werden die Stadterneuerungsprogramme von entsprechenden Teams in der Stadterneuerung koordiniert und häufig durch gesonderte Gremien (z. B. einem Beirat) begleitet.

Die Stadt Dortmund kann auf eine engagierte und erfolgreiche Stadterneuerungspolitik zurückblicken. Auch wenn das Wohnen nicht den alleinigen Fokus ausmacht, hat die Stadterneuerungspolitik jedoch eine hohe wohnungspolitische Bedeutung. Im Kern stellt die Städtebauförderung jedoch eine Förderung des öffentlichen Raumes dar. Die Modernisierung des privaten Raums der Wohnung bzw. des Wohngebäudes erfolgt über die Wohnraumfördermittel des Landes. Wie unterschiedlich die Bedingungen für das Ineinandergreifen von öffentlichen und privaten Maßnahmen sind, lässt sich an den aktuellen oder jüngeren Stadterneuerungsgebieten ablesen (Unionviertel, Nordstadt, Westerfild/Bodelschwingh, Hörde usw.).

Der für die Stadterneuerung erfolgskritische vergleichsweise hohe Ressourceneinsatz (investiv, personell) ist bei begrenzten Mitteln primär für Quartiere sinnvoll, die sich tatsächlich ausgehend von klar erkennbaren städtebaulichen Defiziten von der „normalen“ Stadtentwicklung abkoppeln. Dies bedeutet aber nicht zugleich, dass in anderen Dortmunder Quartieren und Stadtteilen kein Handlungsbedarf bzw. auf Verbesserungen zielende Handlungsoptionen bestehen. Dieses eher präventive oder potenzialorientierte Handeln muss jedoch sparsamer angelegt sein, da hierfür keine Städtebaufördermittel akquiriert werden können und auch der Stadt Dortmund nur sehr begrenzt Mittel zur Verfügung stehen.

## 5.3 Konzeptionelle Eckpunkte einer bestandsorientierten Wohnquartiersentwicklung

### 5.3.1 Zielsetzung und Handlungsansatz

Die bestandsorientierte Wohnquartiersentwicklung zielt als Handlungsansatz darauf, sinnvolle wohnungswirtschaftliche Investitionen anzuregen, die im Ergebnis die Lebensqualität im Quartier stärken und dabei über die unmittelbar wohnungspolitischen Aufgaben hinaus andere gesellschaftliche Ziele bedienen sollten (z. B. sozialer Zusammenhalt im Quartier, verbesserte Umweltbilanz des Wohnens). Zur Zielerreichung kann die hier vorgeschlagene „bestandsorientierte Wohnquartiersentwicklung“ weder auf weitgehende rechtliche Vorgaben noch auf starke wirtschaftliche Anreize (Förderprogramme) setzen. Der vorgegebene bau- und planungsrechtliche Rahmen und die bestehenden Förderprogramme (z. B. NRW Wohnraumförderung, KfW-Programme) können im Einzelfall als Unterstützung herangezogen werden. Im Kern ist die bestandsorientierte Wohnquartiersentwicklung jedoch auf die beiden eng verknüpften Elemente Koordination und Bündelung angewiesen. Dabei steht die Koordination primär für den Gedanken,

dass Synergien oder Mehrwerte aus arbeitsteiligem (Spezialisierungseffekte) und/oder gleichgerichtetem Handeln (Skaleneffekte) mehrerer Wohnungsmarktakteure entstehen können. Die räumliche und zeitliche Bündelung kann dies zusätzlich verstärken und steht vor allem für eine Impulsfunktion.

Es ist jedoch nicht gesichert, dass diese theoretisch plausiblen Überlegungen in ihrer praktischen Anwendung einen ausreichend großen, politisch relevanten Nutzen erzeugen. Insofern sollte dies zunächst in ausgewählten Dortmunder Quartieren weiter erprobt und begleitend evaluiert werden. Der Erprobungszeitraum sollte fünf Jahre betragen.

### 5.3.2 Fortführung / Weiterentwicklung der kleinräumigen Wohnungsmarktbeobachtung und der Quartiersanalysen

Ausgehend vom kommunalen Wohnkonzept 2009 wurden die kleinräumige Wohnungsmarktbeobachtung und die Quartiersanalysen eingeführt und weiterentwickelt.<sup>25</sup> Nach wie vor sind dies entscheidende Grundlagen einer kleinräumigen, quartiersbezogenen Wohnungspolitik, weil damit sowohl die im Einzelfall relevanten Handlungsbedarfe als auch Handlungsansätze identifiziert werden können.

Dabei hat die kleinräumige Wohnungsmarktbeobachtung eher die Funktion eines „Radars“, mit dem Entwicklungen zunächst grob eingeordnet werden können, ohne hieraus unmittelbar Handlungsbedarfe oder Handlungsansätze ableiten zu können. Die kleinräumige Wohnungsmarktbeobachtung kann jedoch die Aufmerksamkeit auf bestimmte Quartiere und die dortigen Entwicklungen lenken. Ferner liefert sie wichtige Grundlagendaten, die eine vertiefende Analyse unterstützen können. Die kleinräumige Wohnungsmarktbeobachtung kann als Hilfestellung zur Auswahl von Quartieren für die bestandsorientierte Wohnquartiersentwicklung herangezogen werden.

Die Quartiersanalyse liefert ein differenziertes Bild der Situation. Sie stellt wichtige Detailinformationen bereit, um einerseits die erwähnten Handlungsbedarfe und auch mögliche Handlungsansätze zu identifizieren. Dies ist entscheidend für die Ausrichtung des wohnungswirtschaftlichen und städtischen Handelns (quartiersbezogene Ziele und Maßnahmen).

Mindestens ebenso wichtig ist es, dass mit der Quartiersanalyse mögliche Akteure identifiziert werden, die für die wohnungswirtschaftliche Quartiersentwicklung eine zentrale Bedeutung haben. Insofern ist die Quartiersanalyse bereits ein wichtiger Teil des erforderlichen Kooperationsaufbaus. Dabei wird auch sichtbar, ob die beteiligten Akteure selbst Handlungsbedarfe und Handlungschancen sehen. Dies dürfte bei der primär auf Kooperation setzenden Arbeitsweise die zentrale Erfolgsbedingung der bestandsorientierten Wohnquartiersentwicklung sein.

### 5.3.3 Einrichtung einer Koordinationsstelle und Arbeitsweise

In der besonders arbeitsintensiven Anfangsphase geht es vor allem darum, die wesentlichen Akteure zu identifizieren, persönliche Kontakte aufzubauen und schließlich arbeitsfähige Strukturen zu etablieren, innerhalb derer sich die Akteure sinnvoll und gewinnbringend abstimmen können. Ferner ist die Anfangsphase von analytischen sowie konzeptionellen Überlegungen als Grundlage der Maßnahmenentwicklung bestimmt (siehe vorhergehendes Kapitel). Die anschließende Umsetzungsphase ist der gegenseitigen Berichterstattung (inkl. Controlling), umsetzungsbegleitenden Detailabreden sowie der Nachsteuerung vorbehalten.

<sup>25</sup> Weitere Vorschläge und Überlegungen zur Weiterentwicklung der (kleinräumigen) Wohnungsmarktbeobachtung finden sich in Kap. 3.2.

Im Grundsatz stehen für die so verstandene wohnungswirtschaftliche Quartiersentwicklung die folgenden Handlungsansätze zur Verfügung:

- Identifizierung von sinnvollen Bestandsmaßnahmen und deren aktivierende Begleitung durch Vermittlung von Förder- und Beratungsangeboten sowie Kooperationspartnern (z. B. Wohlfahrtsverbände für ergänzende soziale Dienstleistungen),
- systematischer Abgleich der Arbeitsprogramme der unterschiedlichen Fachbereiche mit investiven oder investitionsvorbereitenden Aufgaben (öffentliche Räume / Grün- bzw. Freiräume, Wirtschaft / lokale Ökonomie, soziale Infrastruktur, Verkehr), die geeignet sind, die wohnungswirtschaftlichen Investitionen und quartiersbezogenen Ziele zu unterstützen
- Identifizierung von Grundstücks- und Nachverdichtungspotenzialen (inkl. Abriss und Neubau) für den Wohnungsneubau und deren planerische Aktivierung in enger Abstimmung mit den Grundstückseigentümer\*innen (ggf. liegenschaftspolitische Flankierung),
- systematischer Einbezug der sonstigen relevanten Fachbereiche und Behörden mit dem Ziel, diese für die Ziele der wohnungswirtschaftlichen Quartiersentwicklung zu sensibilisieren.
- intensiver Dialog zur Sicherung einer weitgehenden Transparenz, um einerseits die Akzeptanz der Maßnahmen zu stärken und – mindestens ebenso wichtig – die Grundlagen für eine koordinierte Umsetzung zu schaffen.

Der beschriebene Ansatz muss – um erfolgreich sein zu können – bereits während der Erprobungsphase von zwei wesentlichen Einsichten verlässlich getragen werden. Die erste Einsicht besteht darin, dass der beschriebene auf Kooperation zielende Dialog seine personellen Voraussetzungen hat. Benötigt wird eine Koordinationsstelle bei der Stadt (z. B. im Amt für Wohnen), die schon die Analysephase und die Maßnahmenentwicklung begleitet und anschließend nicht „nur“ als Scharnier und Schnittstelle zwischen den Akteuren fungiert, sondern darüber hinaus als Motor einer zielorientierten Kooperation wirkt.

Die zweite, ebenso wichtige Einsicht ist, dass eine Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik, die ohne ein finanzstarkes Förderprogramm im Kern auf Kooperation setzt, eine besonders kooperative und verlässliche öffentliche Hand quasi als Stabilitätsanker der Kooperation benötigt. Dies bedeutet zweierlei:

- Erstens muss sich die Stadt besonders flexibel zeigen, wenn es darum geht, Maßnahmen an den Bedürfnissen des Stadtteils und der Kooperation auszurichten (inhaltlich und terminlich).
- Und zweitens muss insbesondere die Stadt ihre Zusagen (insbesondere die Umsetzung von relevanten Investitionsmaßnahmen betreffend) einhalten und damit selbst die Standards setzen und vorleben, die im Sinne einer verlässlichen wohnungswirtschaftlichen Quartiersentwicklung grundlegend sind.

Letzteres bedeutet, dass die räumliche (und zeitliche) Bündelung von Maßnahmen diverser Fachämter im Einzelfall (bei den ausgewählten Quartieren) Vorrang vor den ansonsten entscheidenden fachlich-sektoralen Prioritäten haben muss. Dies ist in einer segmentierten Großstadtverwaltung mit großen Herausforderungen verbunden, aber zugleich eine zentrale Voraussetzung für den Erfolg der beschriebenen bestandsorientierten Wohnquartiersentwicklung.

Naheliegender ist, dass die Fachbereiche dies nicht auf sich gestellt bewältigen können. Insofern handelt es sich um eine Aufgabe der Verwaltungsführung, die für jedes in die Bearbeitung aufgenommene Quartier zunächst ein dezernatsübergreifendes Arbeitsprogramm beschließt und in einer z. B. halbjährlichen Wiedervorlage Umsetzungs- und Verzögerungsrisiken diskutiert und entsprechend nachsteuert.<sup>26</sup> Ziel muss sein, dass die dezernats- und fachbereichsübergreifenden Ausführungstermine durchgehalten werden.

Insgesamt gilt die Grundregel: Je besser die Einzelmaßnahmen inhaltlich und zeitlich aufeinander abgestimmt werden, umso größer ist die Erfolgchance. Und mit Bezug zu den städtischen Aktivitäten: Wenn eine Wohnungseigentümer\*in oder gar ein größerer Bestandhalter verlässlich abschätzen kann, wann und wie der nahegelegene Stadtpark und/oder die Grundschule im Quartier neu hergerichtet bzw. saniert werden, erhalten seine eigenen Investitionsplanungen einen verlässlichen und damit auch stabilisierenden Rahmen. Diese Dialog- und Koordinationsleistung wäre somit der Kern eines Ansatzes der wohnungswirtschaftlichen Quartiersentwicklung und zugleich die Kernaufgabe der einzurichtenden Koordinationsstelle.

## 5.4 Ausgewählte Aufgaben und Herausforderungen der bestandsorientierten Wohnquartiersentwicklung

### 5.4.1 Quartiersbezogene Kooperation mit Einzeleigentümer\*innen

Die wohnungswirtschaftliche Quartiersentwicklung ist insbesondere auf eine Kooperation mit den Wohnungseigentümer\*innen angewiesen. In Quartieren, die überwiegend in der Hand von großen Wohnungsunternehmen sind, ist dies nicht immer einfach (abhängig von der Kooperationsbereitschaft der Unternehmen), aber dennoch in relativ überschaubaren Konstellationen und leistbarem Arbeitsaufwand zu bewältigen. Dabei kann in der Regel auch auf das professionelle KnowHow und das entsprechende Fachpersonal der Unternehmen zurückgegriffen werden.

Dominant sind jedoch in Dortmund (wie auch in anderen Städten) Quartiere mit kleinteiligen privaten Eigentümerstrukturen. Ein im Sinne der Quartiersentwicklung wirksames, koordiniertes Bewirtschaftungs- und Investitionsverhalten lässt sich hier nur mit höherem organisatorischem Aufwand herstellen. In vielen Fällen erfordert dies zusätzlich zu Veranstaltungen und sonstiger Öffentlichkeitsarbeit eine kleinteilige persönliche Direktansprache bis hin zu spezifischen Beratungs- und Unterstützungsleistungen. Die Stadt Dortmund hat sich in den vergangenen Jahren insbesondere in der Nordstadt und einigen weiteren Stadterneuerungsgebieten bemüht, die Einzeleigentümer\*innen für die Quartiers- oder Stadtteilentwicklung zu aktivieren. Bislang waren diese Ansätze überwiegend von der Städtebauförderung oder partiell durch Sonderprogramme des Landes finanziert (Modellvorhaben „wohnungsbezogene Immobilien- und Standortgemeinschaften“ und in der Folge „IdEE – Innovation durch EinzelEigentümer“). Die Umsetzung erfolgte teilweise in Kooperation mit Haus & Grund Dortmund.

Bislang wurde diese Art der Eigentümerkooperation vor allem unter dem Blickwinkel einer erforderlichen städtebaulichen Aufwertung in von Investitionszurückhaltung geprägten Quartieren eingesetzt. Im Kern ging es darum, Eigentümer\*innen trotz niedriger Mieten und somit schwacher Investitionsanreize zu Investitionen zu bewegen (Verbesserung der Wohnqualität und des Stadtbildes). Damit verbindet sich auch die Erwartung, dass derartige Investitionen eine

---

<sup>26</sup> Was hier aus dem Blickwinkel der wohnungswirtschaftlichen Quartiersentwicklung diskutiert und vorgeschlagen wird, hat für die Stadterneuerung ebenfalls hohe Bedeutung. Ähnliches gilt für die Umsetzung wichtiger Neubaugebiete.

Impulsfunktion für benachbarte Gebäude und Eigentümer\*innen haben. Dies hat trotz veränderter Wohnungsmarktlage auch heute noch seine Bedeutung für Dortmund. Bei einer möglichen Entspannung des Wohnungsmarktes würde dieses Thema zusätzlichen Auftrieb erhalten.

In der Bewirtschaftungspraxis großer Wohnungsunternehmen lässt sich beobachten, dass zunehmend mehr Ansätze des Sozialmanagements, der technischen Modernisierung (Digitalisierung) sowie quartiersbezogener Energie- und Mobilitätskonzepte (z. B. Ladeinfrastruktur) umgesetzt werden. Diese quartiersbezogenen Maßnahmen sind zwingend auf eine Mindestgröße eines Wohnungsbestandes und eine daraus resultierende Mindestnachfrage angewiesen. In der künftigen Kooperation mit Einzeleigentümer\*innen geht es auch darum, derartige Ansätze für Quartiere mit kleinteiliger Eigentümerschaft zu erschließen. So kann einerseits eine stadträumlich breitere Umsetzung dieser Maßnahmen eingeleitet werden. Und andererseits können Wettbewerbsnachteile der Einzeleigentümer\*innen gegenüber großen Wohnungsunternehmen abgemildert werden.

Allerdings sind die bisherigen Erfolge in der Eigentümerzusammenarbeit nicht so überzeugend, dass sich daraus unmittelbar ein „Patentrezept“ für die zukünftige wohnungswirtschaftliche Quartiersentwicklung ableiten ließe. Dieses zunehmend wichtige Arbeitsfeld bleibt daher zunächst im Zustand der weiteren Erprobung. Relativ eindeutig ist, dass die direkte Ansprache, die Vernetzung und der Dialog eine hohe Bedeutung haben. In diesem Sinne braucht die wohnungswirtschaftliche Quartiersentwicklung eine koordinierende Stelle mit der Schwerpunktaufgabe der Eigentümerzusammenarbeit.

Wichtig dürfte auch sein, die in Dortmund bereits vorhandenen eigentümerbezogenen Beratungsleistungen aufeinander abzustimmen. Darüber hinaus sollten die bisherigen Erfahrungen der Eigentümeransprache in einem kooperativen Evaluationsansatz bewertet und weiterentwickelt werden. Einen besonderen Stellenwert hat dabei der Einbezug von Eigentümervereinen (z. B. Haus & Grund) als wichtige Mittler zwischen Stadt und Einzeleigentümer\*innen. Dabei können auch die im kommunalen Wohnkonzept 2009 beschriebenen Ansätze erneut aufgegriffen werden. Innerhalb der bestandsorientierten Wohnquartiersentwicklung sollten die Quartiere mit kleinteiliger Eigentümerschaft aufgrund ihrer hohen Bedeutung und der damit verbundenen besonderen Herausforderung einen besonderen Stellenwert haben.

#### 5.4.2 Generationenwechsel in Einfamilienhausgebieten

Insbesondere in nachfrageschwachen, peripheren Regionen wird vielfach befürchtet, dass der Generationenwechsel in älteren Einfamilienhausgebieten nicht gelingt und im Ergebnis Leerstände und soziale Begleitprobleme entstehen. In den Stadtregionen ist dies kaum zu befürchten, da Einfamilienhäuser in der Regel knapp sind und überwiegend eine Nachfrage finden. In Abhängigkeit von den Lagequalitäten können aus dem Generationenwechsel positive Wirkungen für die Attraktivität der Gebiete oder aber leichte Abwertungstendenzen entstehen, wenn die nachziehenden Haushalte mangels Kaufkraft eine sehr einfache oder rudimentäre Modernisierung der Objekte präferieren.

Mit Blick auf den Flächenverbrauch für den Wohnungsneubau wird gelegentlich diskutiert, dass die älteren Menschen nach dem Auszug der Kinder besser in eine kleinere Wohnung wechseln sollen, damit junge Haushalte/Familien nachrücken können. Dies würde entsprechende Neubaubedarfe reduzieren. Bislang ist es jedoch nicht gelungen, im nennenswerten Umfang Umzüge anzuregen. Eine Chance besteht allerdings darin, die teilweise sehr homogenen Gebiete mit anderen Wohn- und Bauformen anzureichern, damit kleinräumige Umzüge möglich werden. So wäre der Umzug in die besser passende Wohnung unter Beibehaltung des sozialen Umfeldes möglich.

Die Verwaltung soll Analysemethoden entwickeln, um Quartiere zu identifizieren, in denen ein Generationenwechsel ansteht. Darüber hinaus sollen die damit verbundenen Konsequenzen (für Gesamtstadt: Anzahl der freigesetzten Wohnungen; für Quartier: stabile Entwicklung, Destabilisierung, besondere Wohnraumbedarfe) aufgezeigt werden. In einem nächsten Schritt sollte die Stadt Dortmund prüfen, ob im Quartier oder im Umfeld der betroffenen Quartiere Grundstücksreserven mobilisiert werden können, die für geeignete Wohnformen (z. B. altersgerechter Geschosswohnungsbau) zur Verfügung gestellt werden können.

### 5.4.3 Problemimmobilien

Im Zusammenhang mit der verstärkten Zuwanderung von Menschen aus Südosteuropa nach Dortmund, die über extrem begrenzte Wohnungsmarktzugänge verfügen, wurden diese Immobilien teils überbelegt und zu ausbeuterischen Bedingungen vermietet. Daraus entstanden in den Quartieren erhebliche städtebauliche Belastungen und zusätzliche soziale Belastungen. Dies ist seit Jahren Anlass, geeignete Strategien zum Umgang mit diesen problematischen Immobilien und zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Zuwander\*innen zu entwickeln und umzusetzen. Im Idealfall gelingt es, die Wohnverhältnisse aufzulösen und die Immobilie an einen kooperativen, investitionsbereiten Eigentümer\*innen zu überführen.

Dies ist auch in Dortmund in mehreren Fällen gelungen. Bei weiteren Problemimmobilien ist der Ankauf in Vorbereitung. Wenn solche freiwilligen Lösungen scheitern, wird als letztes Mittel der Erlass eines Modernisierungs- und Instandsetzungsgebotes nach § 177 Baugesetzbuch eingeleitet. Die Stadt Dortmund hat ihre bisherigen Erfahrungen zu diesem Thema auch in eine vom Land NRW getragene AG Problemimmobilien eingebracht, bei der elf NRW-Städte ihre Vorgehensweise abgeglichen, strukturiert und gemeinsam weiterentwickelt haben.<sup>27</sup> Begleitend zu dieser Arbeit unterstützt das Land den Ankauf und die Entwicklung der Immobilien aus Mitteln der Städtebauförderung. Dies ist in der Regel erforderlich, da eine rentierliche Entwicklung der vernachlässigten Immobilien in der Regel nicht allein aus dem Markt heraus refinanziert werden kann.

Die Weiterentwicklung sollte hier insbesondere darauf zielen, das unabdingbare finanzielle Engagement für den Ankauf und die Entwicklung der betroffenen Immobilien auch außerhalb der festgelegten Städtebaufördergebiete zu ermöglichen. Ferner sollte die derzeit reaktivierte Dortmunder Stadtentwicklungsgesellschaft regelmäßig eingebunden und mit der Immobilienentwicklung beauftragt werden. Ziel der jeweiligen Immobilienentwicklung sollte sein, einerseits die mit den Problemimmobilien verbundenen städtebaulichen Probleme zu lösen (auch angemessene Folgeunterbringung der Bewohner) und zugleich adäquaten Wohnraum zur Verfügung zu stellen.

### 5.4.4 Barrierearmes und barrierefreies Wohnen

Wiederkehrend wird in vielen Städten auf die hohe Bedeutung barrierefreien Wohnraums für die entsprechenden Zielgruppen, wie mobilitätseingeschränkte Personen, hingewiesen. Dies hat in der Vergangenheit zu erhöhten bauordnungsrechtlichen Anforderungen und auch zu entsprechenden Vorgaben in der Wohnungsbauförderung geführt. Die Wohnungswirtschaft beklagt jedoch regelmäßig, dass insbesondere für Rollstuhlfahrer konzipierte Wohnungen häufig über längere Zeit leer stehen und schwer vermarktbar sind. Ein naheliegender Erklärungsansatz besteht

<sup>27</sup> MHKBG NRW (2019): Modellvorhaben Problemimmobilien. Kommunale Strategien zum Umgang mit stark vernachlässigten Wohngebäuden. Zwischenfazit: September 2019. Düsseldorf. Weitere Leitfäden und Arbeitshilfen zum Umgang mit Problemimmobilien wurden im Auftrag der Bundesregierung unter Federführung des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) erarbeitet.

in dem Umstand, dass die betroffenen Personen häufig den Umzug in eine neue Nachbarschaft scheuen, insbesondere weil sie die für die Alltagsbewältigung sehr zentralen sozialen Kontakte und Netzwerke verlieren würden. Zudem kann man vermuten, dass provisorische bauliche Lösungen bereits die Lebensführung erleichtern. Viel spricht dafür, dass es – gegenüber allgemeinen Verpflichtungen zum Bau barrierefreier Wohnungen – sowohl volkswirtschaftlich günstiger als auch individuell hilfreicher ist, wenn die vorhandene oder eine unmittelbar benachbarte Wohnung an die Bedürfnisse der betroffenen Personen angepasst wird.

Ein grundlegendes Problem der wiederkehrenden Diskussionen zu diesem Thema ist die völlig unzureichende Informationslage. Bekannt ist zum Beispiel nicht, wie viele Wohnungen in Dortmund als barrierefrei oder barrierearm gemäß den festgelegten Standards zu bezeichnen sind, wie sich diese räumlich verteilen und ob sie tatsächlich für die Zielgruppe zur Verfügung stehen. Von daher ist es bislang in Dortmund (wie auch in anderen Städten) nicht möglich, einen Abgleich zwischen Bedarf und Angebot vorzunehmen und hieraus Ziele zur Herstellung entsprechender Wohnungen abzuleiten. Wünschenswert wäre es, wenn Landes- und Bundesstatistik (Wohnungszählungen, Mikrozensus Wohnen) in ihren Erhebungen dies Thema besser beleuchten. Solange dies nicht erfolgt, kann die Stadt Dortmund durch eine repräsentative Stichprobe entsprechende Daten generieren und diese auf die Gesamtstadt hochrechnen.

Mindestens ebenso wichtig wäre es, zu wissen, wie die Personen der Zielgruppe derzeit wohnen, welche Probleme in der Alltagsführung bestehen, ob ggf. notwendige Veränderung in der Wohnung möglich sind oder tatsächlich ein Umzug in eine barrierefreie Wohnung erforderlich und gewünscht ist. Davon ausgehend können Unterstützungsangebote optimiert und auch die erforderlichen Anpassungen des Wohnungsangebotes diskutiert werden. Eine derartige Untersuchung wurde beispielsweise für Bremen durchgeführt und empfiehlt sich auch für Dortmund.<sup>28</sup>

Eine andere Fragestellung ergibt sich ausgehend von der sozialen Einbindung hilfsbedürftiger oder älterer Menschen und der Versorgung mit sozialen / pflegerischen Leistungen im Wohnquartier. Die meisten Menschen präferieren den Verbleib in der bisherigen Wohnung gegenüber dem Umzug in eine Senioreneinrichtung. Insofern hat die quartiersbezogene Stärkung sozialer Netzwerke und flexibler Dienstleistungsangebote in einer alternden Gesellschaft eine besondere Bedeutung. Die Stärkung der sozialen Netzwerke und der sozialen Dienstleistungen im Quartier ist keine primär wohnungspolitische Aufgabe. Hierzu sollte das Amt für Wohnen gemeinsam mit dem Sozialdezernat zunächst die vorhandenen Ansätze bewerten und davon ausgehend Handlungsvorschläge entwickeln.

---

<sup>28</sup> Senator für Bau, Umwelt und Verkehr Bremen (2019): Bedarfsermittlung und Konzept für die zukünftige Herstellung von R-Wohnungen in der Stadt Bremen. Abrufbar unter: <https://www.behindertenbeauftragter.bremen.de/sixcms/media.php/13/2019-07-10%20-%20Abschlussbericht%20zur%20Bedarfsermittlung.pdf> (letzter Abruf: 10.03.2021).

Impressum:

Herausgeberin: Stadt Dortmund, Amt für Wohnen 08/2021  
Redaktion: Thomas Böhm (verantwortlich)  
Kontakt: Tel (0231) 50-2 26 49, [amtfuerwohnen.dortmund.de](mailto:amtfuerwohnen.dortmund.de)

Verfasserin: Quaestio Forschung & Beratung GmbH  
Tel. (0228) 2 66 88 80, [quaestio-fb.de](http://quaestio-fb.de)

Titelgestaltung und Druck: Stadt Dortmund, Dortmund-Agentur 08/2021

Wir verwenden ausschließlich FSC/PEFC-zertifiziertes Papier,  
alkoholfreie Druckchemie & Druckfarben auf Pflanzenölbasis.