

Kommentar

Mit dem Bevölkerungszuwachs steigt die Nachfrage nach Wohnungen, das Angebot kann dem nicht folgen: es gibt nur noch wenige Bauflächen in Düsseldorf. Der Konflikt über die Bebauung landwirtschaftlich genutzter Flächen zur Linderung des Wohnungsmangels wird sich verstärken: Die im Flächennutzungsplan 1999 ausgewiesenen Wohnbauflächen gehen zur Neige. Sie reichen nur noch für fünf bis acht Jahre. Ausgehend von den 2009 vom Stadtplanungsamt ermittelten Wohnungsbaupotenzialen unter Einrechnung der bisherigen geringen Bautätigkeit ist in den verbliebenen Flächenreserven ein rechnerisches Wohnungsbaupotenzial von ca. 15.000 Wohnungen (davon etwa 10.000 Geschosswohnungen) enthalten, wobei erfahrungsgemäß davon nur rd. 80% des Potenzials aktiviert werden kann. Knapper werdende Bauflächenreserve bei anhaltender Nachfrage des Bevölkerungswachstums und geringe Wohnungsneubautätigkeit treiben die Grundstücks- und damit auch die Mietkosten in die Höhe. Vor diesem Hintergrund entstand die kontroverse Diskussion in rp-online und provoziert die Zukunftsfrage der Düsseldorfer Stadtentwicklung: Quo vadis Düsseldorf?

Dieser aufbrechende Konflikt über die zukünftige Bauflächenentwicklung erfordert eine neue Flächendisposition der Stadt für Wohnen, Arbeiten, Freizeit, Grün- und Freiflächen usw. . Diese könnte mittelfristig in großflächige, gesamtstädtische Änderungsverfahren des gültigen Flächennutzungsplans oder besser in einen zukünftig erforderlichen neuen, bürgernah und nachhaltig entwickelten Flächennutzungsplan überführt werden, der für die Zukunft Düsseldorfs festlegt, wo welche Flächen wie bebaut oder nicht bebaut und genutzt werden. Dieser neue Flächennutzungsplan ersetzt den 1999 aufgestellten und für die Zukunftsentwicklung Düsseldorfs nicht mehr tauglichen Flächendispositionsplan (FNP'99). Der Düsseldorfer Flächennutzungsplan entspricht nicht mehr seinem gesetzlichen Auftrag, die sich *„für das ganze Gemeindegebiet aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen darzustellen.“* (§ 5 BauGB)

Als Grundlage für die neue Flächendisposition der Zukunft scheinen sich drei Entwicklungsszenarien abzuzeichnen, die, auch aus ökologischen Gesichtspunkten, Vor- und Nachteile zugleich aufweisen:

Szenario 1

Weiteres Wachstum Düsseldorfs. Zusätzliche Ausweisung neuer Baugebiete. Grund: Regionale ökologische Gesamtrechnung: In Düsseldorf wird wegen der hohen Grundstückspreise erheblich dichter gebaut, der Flächenverbrauch ist um das Vier-fache geringer als im Ballungsrand oder im ländlichen Bereich. Geringerer Flächen-verbrauch am Ballungsrand und geringere Pendlerzahlen. Nachteil: Beeinträchtigung des Stadtklimas in Düsseldorf

Szenario 2

Das Wachstum Düsseldorf wird begrenzt. Moderate Ausweisung neuer Baugebiete auch auf landwirtschaftlich genutzten Flächen, deren Bebauung zur Erhaltung des Stadtklimas unbedenklich sind. Vordringlich Innenentwicklung: Nachverdichtung, Recyclingflächen, Brachflächen... Nachteil: Verringerung der Vegetation in den Verdichtungsgebieten, stärkere Versiegelung der ohnehin schon belasteten Innenflächen, weitere Verdichtung und Versiegelung der Stadt, die bereits zu den Städten mit der höchsten Siedlungsdichte in Nordrhein-Westfalen zählt. Stärkerer Flächenverbrauch am Ballungsrand, weiteres Ansteigen der Pendlerzahlen.

Diese angestrebte Entwicklung kann nur unzureichend und langwierig über den Markt erreicht werden. Sie muss mit den Instrumenten und Finanzierung der Stadterneuerung (Stadterneuerungs-, -entwicklungsgebiete nach Baugesetzbuch) initiiert und gesteuert werden.

Szenario 3

Kein Wachstum für Düsseldorf. Düsseldorf ist die am dichtest bebaute Stadt in Nordrhein-Westfalen. Keine weitere Verdichtung. Keine neuen Baugebiete. Strikter Freiraumschutz. Kooperation mit den Gemeinden der Region zur Abgeltung Düsseldorfer Flächenansprüche. Nachteil: Abwanderung in die Region wird stärker: steigende Pendlerprobleme, Starker Flächenverbrauch am Ballungsrand, fehlende verbindlichen Strukturen von regionalem Interessenausgleich (z.B. Regionalverband) o.ä., Schleichender Verlust an Einkommensteuerzuweisungen und Gewerbesteuer durch Abwanderung, da fehlender regionaler Finanzausgleich (Gewerbesteuer, Einkommensteuerzuweisungen)

In dem vom Stadtrat beschlossenen „Handlungskonzept für den Wohnungsmarkt“ entscheidet sich die Planungsverwaltung für das Szenario 2 mit der zügigen Entwicklung der noch vorhandenen Flächenreserven mit der Entwicklungsprämisse „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“. Die Entwicklung der Düsseldorfer Flächennutzung wird zukünftig die Innenentwicklung auf Siedlungsflächen bei weitgehend gleichbleibenden Freiflächen sein. So die Aussage des Konzeptes „Nachhaltige Stadtentwicklung“ des Stadtplanungsamts. Die Flächenknappheit sei die wichtige Rahmenbedingung der Stadtentwicklung von Morgen. Die Nachfrage nach Wohnungen steigt, das Angebot kann dem nicht folgen: es gibt nur noch wenige Bauflächen. Es muss neues Bauland aktiviert werden.

Auch das zur Zeit in der Abstimmung befindliche Stadtentwicklungskonzept 2025 stellt fest: „Im Ergebnis steht die Düsseldorfer Stadtentwicklung vor der Herausforderung bei geringer werdenden Flächenreserven und fehlenden Erweiterungsmöglichkeiten an den Stadträndern dennoch weitere Bauflächen bereitzustellen. Zukünftig wird es daher notwendig sein, nicht nur neue Flächenpotenziale zu identifizieren und nutzbar zu machen, sondern insbesondere die vorhandenen Flächenpotenziale optimaler zu verwerten.“

Um weitere Bauflächen zu identifizieren und bereitzustellen, kommt man nicht um eine Betrachtung der Freiflächen, insbesondere der landwirtschaftlich genutzten Flächen umhin. Landwirtschaftlich genutzte Flächen weisen von allen übrigen Freiflächen die geringsten Bebauungsrestriktionen (Natur-, Wasser- und Landschaftsschutz, Überschwemmung u.a.) auf. Sie haben jedoch zum Teil große Bedeutung als Kaltluftentstehungsflächen für die stadtklimatische Durchlüftung. Um zu Aussagen zu einer Bebauungseignung von Freiflächen zu kommen, sollte eine Bewertung der Freiflächen vorgenommen werden, ähnlich der Untersuchung, die schon Ende der 1990er Jahre vom Umweltamt gemacht wurde. Hier wird sicherlich ein wenn auch eher kleineres Bebauungspotenzial, das nicht den Rahmen des Szenario 2 sprengt, möglich sein.

Weitere Bebauungspotenziale können nach dem Handlungskonzept für den Wohnungsmarkt gewonnen werden über:

- Weiteren Umstrukturierungen aufgebener Industrie und Gewerbeflächen
- Verstärkte Innenentwicklung und Nachverdichtung sowie Umnutzung

- Quartiersentwicklungsmaßnahmen

- Regionale Kooperation

Damit wird sich weitgehend für eine weitgehende Beibehaltung der Landwirtschaftsflächen und Freiräume in Düsseldorf entschieden sowie eine Begrenzung des Bevölkerungswachstums mit einem weiteren Zuwachs der Pendlerzahlen erreicht. Im Zusammenhang mit der laufenden Aufstellung des Regionalplans prognostizierte das von der Staatskanzlei in Auftrag gegebene Gutachten ISB (Professor Vallée, 2012), dass wenn sich die Bevölkerungsprognose für Düsseldorf mit dem Bevölkerungszuwachs bewahrheitet, 34.000 Wohnungen für einen ausgeglichenen Wohnungsmarkt gebaut werden müssten. Mit der verbleibenden Flächenreserve mit ca. 15.000 Wohnungen und den Maßnahmen der Innenentwicklung wird diese Größenordnung nicht erreicht werden können. Das führt dazu, dass die Bevölkerungsprognosen ständig nach unten korrigiert werden müssen. Diesen Zusammenhang hat INWIS bereits in dem STEK 2020+ aufgezeigt, dass bei einem stetigen Nichterreichen der Wohnungsbaufertigstellung von jährlich 2.200 WE das prognostizierte Bevölkerungswachstum nicht erreicht und die vorhandene Nachfrage sich stärker in der Region verteilen wird. Tatsächlich blieb die Baufertigstellung von Wohnungen mit durchschnittlich 1000 WE in den letzten 5 Jahren weit unterhalb der von INWIS gesetzten Marke. Der Wanderungsgewinn hat in den Jahren 2003 bis 2007 mit durchschnittlich 3.312 Personen den Gipfel erreicht und ist seitdem mit durchschnittlich 1.850 Personen in den Jahren 2008 bis 2012 tendenziell rückläufig.

In dem aktuell vorgestellten Handlungskonzept entscheidet sich die Planungsverwaltung für das Szenario 2 mit der zügigen Entwicklung der noch vorhandenen Flächenreserven, Aktivierung von Brachflächen und behutsame Nachverdichtung. Das Wohnungsproblem wird nicht auf den Feldern gelöst. Das Brachflächenpotenzial ist gering. Brachen sind solche Flächen, für die sich langfristig keine Nachfrage ergibt. Brachgefallene Gewerbe- und Industrieflächen werden in Düsseldorf in der Regel wieder genutzt. Die Umwandlung von brachgefallenen Gewerbe- und Industrieflächen, dann Recycling- oder Umstrukturierungsflächen genannt, verlaufen in Düsseldorf allerdings in langen Zeiträumen. Bei den bisher abgewickelten Umstrukturierungsgebieten liegt die durchschnittliche Umwandlungs- und Entwicklungszeit bei 15 Jahren. Die große Konversionswelle, die den Strukturwandel Düsseldorfs von der Industriestadt zur Dienstleistungsstadt begleitet hat, mit der großflächigen Umwandlung von Industrie-, Bahn- und Hafensflächen seit den 1980er Jahren ist bis auf Einzelfälle wie die Glashütte Gerresheim („Glasmacherviertel“) nahezu abgeschlossen. Die Düsseldorfer Industrie hat sich auf hohem Niveau konsolidiert, so dass zwar vereinzelte Industrieflächenfreisetzungen immer wieder vorkommen werden, diese aber keine nennenswerte Größenordnung mehr einnehmen und damit kein größeres Bauflächenpotenzial generieren werden.

Die Umnutzung von brachgefallenen Gewerbe- und Industrieflächen für den Wohnungsbau ist problematisch, weil einmal diese Flächen im gewerblich, industriellen Umfeld liegen und daher für das Wohnen eingeschränkt geeignet sind und zum anderen die Umwandlungskosten, wenn zum Beispiel Altlasten beseitigt werden müssen, so teuer werden, dass die wiederverwertbaren Grundstückskosten für eine Wohnnutzung zu hoch sind. Zudem fordern die Wirtschaftsverwaltung und auch die IHK, dass freigewordene Gewerbe- und Industrieflächen gewerblich und industriell wieder genutzt werden. Hier zeigen sich Konflikte unterschiedlicher Flächenansprüche, die nur über einen Flächennutzungsplan ausgeglichen werden können.

Sonstige Brachflächen sind kaum vorhanden. Wie die Baulückenentwicklung der letzten 20 Jahre zeigt, ist dieses Potenzial mittlerweile nahezu aufgezehrt. Die Baulücken, die noch da sind, verschwinden wegen der hohen Immobiliennachfrage in Düsseldorf bis auf solche, die nicht aktivierbar sind.

Bleibt die Nachverdichtung und die Aufbereitung unzureichend genutzter Flächen. Hier sind sicherlich, wie die Untersuchungen der Planungsverwaltung zur Innenhofnutzung zeigen, Potenziale vorhanden. Die Aktivierung der Nachverdichtungspotenziale ist sehr aufwendig, weil hierzu häufig Eingriffe in Eigentumsverhältnisse erforderlich sind. Bisherige Bemühungen, Nachverdichtung („Bauen in der zweiten Reihe“) über die Bauleitplanung zu erreichen sind in den 1980er Jahren wegen divergierender Eigentümerinteressen gescheitert. Die Nachverdichtung verläuft nicht von selbst über den Markt, sie muss intensiv und aktiv über Instrumente der Stadterneuerung (u.a. Entwicklungsmaßnahmen nach Baugesetzbuch...) und mit vielen Steuermitteln gesteuert werden, wenn ein nennenswertes Potenzial an Wohnungen zeitnah aktiviert werden soll.

Eine regionale Kooperation kann nur nach dem win-win Prinzip erfolgreich sein. Die Abwanderung der Bevölkerung in die Region bedeutet schleichender Verlust an Einkommensteuerzuweisungen und die der Gewerbebetriebe Gewerbesteuerverlust. Eine regionale Kooperation kann langfristig nur mit einem regionalen Finanzausgleich erfolgreich gestaltet werden. Dazu sind verbindlichen Strukturen eines regionalen Interessenausgleichs (z.B. über einen Regionalverband) erforderlich.

Fazit

Die Frage stellt sich: Wie kann ein bezahlbares Bauflächen- und Wohnungsbaupotenzial zeitnah entwickelt werden, das zur Milderung der Wohnungsknappheit mit der damit verbundenen Verteuerung beiträgt sowie zu einem ausgeglichenen Wohnungsmarkt führt. Wenn auf die Karte Innenentwicklung gesetzt und auf die Bebauung von landwirtschaftlich genutzten Flächen weitgehend verzichtet wird, muss die Stadt viele Steuermittel zur Subvention des Wohnungsbaues aufwenden und die Planungsverwaltung im Bereich Stadterneuerung personell und finanziell verstärkt mit Umsetzungs- und Projektsteuerungsressourcen zur Aktivierung von Bauflächen im Innenbereich versehen, ansonsten erbringt eine lediglich über den Markt sich vollziehende Innenentwicklung kein für die Milderung der aktuellen Wohnungsknappheit zeitnah erforderliches Baupotenzial.

(Dr. Hagen Fischer, 2013)