

**Vergleichende Auswertung von  
kommunalen Wohnraumversorgungskonzepten  
in Schleswig-Holstein**

**Endbericht**

**im Auftrag des Innenministeriums des Landes Schleswig-Holstein**

**Dezember 2004**

# **Vergleichende Auswertung von kommunalen Wohnraumversorgungskonzepten in Schleswig-Holstein**

## **Endbericht**

### **Bearbeitung:**

**Jürgen Veser**

**Thomas Thrun**

**Wolfgang Jaedicke**

**im Auftrag des Innenministeriums des Landes Schleswig-Holstein**

**Dezember 2004**

**IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH · Lützowstraße 93 · 10785 Berlin**

Telefon 030 25 00 07-0 · Telefax 030 2 62 90 02 · E-Mail [IfS@ifsberlin.de](mailto:IfS@ifsberlin.de) · Internet [www.ifsberlin.de](http://www.ifsberlin.de)

---

### **Gesellschafter:**

Dr. Reinhard Aehnelt

Dr. Christian Diller

Prof. Dr. Hartmut Häußermann

Prof. Dr. Karl-Hermann Hübler

Dipl.-Pol. Wolfgang Jaedicke

Peter Luther, M.A.

Dipl.-Pol. Oliver Schwab

Dipl.-Hdl. Gisela Seidel

Dipl.-Geogr. Jürgen Veser (Geschäftsführer)

Dipl.-Ing. Bärbel Winkler-Kühlken

Prof. Dr. Hellmut Wollmann

Dr. Katrin Zapf

Kurztitel:

Auswertung von Wohnraumversorgungskonzepten - IfS G72b

## Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung .....	i
1. Einleitung .....	1
2. Rahmenbedingungen der Erarbeitung der Konzepte .....	4
2.1 Hintergründe der Aktivitäten des Landes .....	4
2.2 Stand der Erarbeitung der untersuchten Wohnraumversorgungskonzepte .....	5
2.3 Ausschlaggebende Motive für die Erstellung der Konzepte .....	7
2.4 An der Erarbeitung Beteiligte und eingebrachte Ressourcen .....	8
2.5 Bewertung des kooperativen Ansatzes .....	10
2.6 Bearbeitungsdauer sowie Nutzung von Vorerfahrungen und Arbeitshilfen .....	11
3. Problemlagen, Ziele und grundlegende Merkmale der Konzepte .....	14
3.1 Überblick über die Problemlagen in den Städten .....	14
3.2 Grundlegende Merkmale der Konzepte in den einzelnen Städten .....	15
3.3 Überblick über den Grundcharakter und die Darstellungsschwerpunkte .....	23
4. Inhalte und Datengrundlagen der Konzepte .....	25
4.1 Analyseteil der Konzepte .....	25
4.2 Prognoseteil der Konzepte .....	28
4.3 Bewertung der Analysen und Prognosen .....	31
5. Strategische Aussagen, Handlungsfelder, Instrumente und Maßnahmen .....	32
5.1 Überblick über die Strategie- und Maßnahmenteile der Konzepte in den einzelnen Städten .....	32
5.2 Bewertung der Strategie- und Maßnahmenteile der Konzepte .....	36
5.3 Geplantes weiteres Vorgehen .....	38
6. Zusammenfassung und Bewertung .....	40
6.1 Anlass und Anstöße für Wohnraumversorgungskonzepte .....	40
6.2 Bewertung erster Erfahrungen mit der Erstellung der Konzepte .....	41
6.3 Zum Grundcharakter von Wohnraumversorgungskonzepten .....	43
6.4 Bewertung der Qualität der Konzepte und methodische Grenzen von Analysen und Prognosen .....	45
6.5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen an das Land .....	46

## KURZFASSUNG

Das Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein hat das IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH beauftragt, eine Untersuchung durchzuführen, die die schleswig-holsteinischen Wohnraumversorgungskonzepte vergleichend auswertet. In die Untersuchung wurden die vier schleswig-holsteinischen Städte mit bereits vorliegenden Wohnraumversorgungskonzepten bzw. Grundlagengutachten sowie vier weitere Städte einbezogen, bei denen sich Konzepte im Herbst 2004 in Vorbereitung oder in Bearbeitung befanden. Im Rahmen der Untersuchung wurden die Konzepte ausgewertet und Gespräche mit Stadtverwaltungen, weiteren beteiligten örtlichen Akteuren und beauftragten externen Gutachtern geführt. Ziel der Untersuchung war, möglichst frühzeitig die Erfahrungen mit der Konzepterarbeitung aufzubereiten und so die Städte zur Erstellung von Wohnraumversorgungskonzepten zu ermutigen und Orientierungen zu geben, die bei der Erstellung der Konzepte hilfreich sein können.

Stadt	Einwohnerzahl (2003)	Wohnraumversorgungskonzept/Gutachten		
		Titel	Stand Ende Oktober 2004	Fertigstellung (geplant)
Geesthacht	29.431	Wohnraumversorgungskonzept für die Stadt Geesthacht	Konzept fertig gestellt*	April 2004
Flensburg	85.300	Wohnraumversorgungskonzept der Stadt Flensburg	Konzept fertig gestellt**	Juni 2004
Lübeck***	212.754	Wohnungsmarktanalyse und -prognose für die Hansestadt Lübeck	Gutachten fertig gestellt	Juli 2004
Itzehoe	33.230	Wohnraumversorgungskonzept Itzehoe	Konzeptentwurf fertig gestellt	Ende 2004
Elmshorn	48.344	Wohnraumversorgungskonzept für die Stadt Elmshorn (Arbeitstitel)	Konzept in Bearbeitung	(Frühjahr 2005)
Rendsburg	28.700	Wohnraumversorgungskonzept für die Stadt Rendsburg	Konzept in Vorbereitung****	(Sommer 2005)
Kiel	233.039	Titel steht noch nicht fest	Konzept in Vorbereitung****	(2005)
Neumünster	78.951	Titel steht noch nicht fest	Konzept in Vorbereitung	(2005)

\* Ausschüssen zur Kenntnis gegeben    \*\* von Stadtparlament beschlossen    \*\*\* Gutachten als Grundlage für Konzept  
\*\*\*\* Vorarbeiten der Stadt durchgeführt

### Wesentliche Anstöße und Motive für kommunale Wohnraumversorgungskonzepte

Das Land Schleswig-Holstein hat seit Inkrafttreten des Wohnraumförderungsgesetzes die Kommunen nachdrücklich zur Erstellung von Wohnraumversorgungskonzepten ermuntert und sie mit Informationsveranstaltungen und Arbeitshilfen unterstützt. Das Land war mit dieser Initiative durchaus erfolgreich, denn es ist ihm gelungen, innerhalb von relativ kurzer Zeit eine beachtliche Zahl an Wohnraumversorgungskonzepten anzustoßen. Im De-

zember 2004 planten neben den acht untersuchten Städten neun weitere die Erstellung eines Konzepts. Die schleswig-holsteinischen Städte haben damit in Sachen Wohnraumversorgungskonzepte bundesweit eine Pionierrolle übernommen.

Ein wesentliches Motiv der Städte für die Erstellung von Wohnraumversorgungskonzepten ist, zum einen die Voraussetzungen für Fördermittel des Landes zu erfüllen, zum anderen werden die Konzepte aus fachlicher Sicht für die eigene Arbeit als sehr nützlich angesehen. Sie geben den Städten die Möglichkeit, sich frühzeitig auf wesentliche künftige Entwicklungen bzw. Herausforderungen im Bereich der Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik einzustellen und die kommunalen Strategien entsprechend auszurichten.

### **An der Erarbeitung der Konzepte Beteiligte**

Alle acht Städte bedienten bzw. bedienen sich bei der Konzepterstellung eines beauftragten externen Gutachters, zum einen wegen fehlender eigener personeller Kapazitäten, zum anderen um zusätzliches Fachwissen und den "Blick von außen" einfließen zu lassen. In nahezu allen Städten wurden/werden neben der Verwaltung örtliche Akteure in die Erstellung der Konzepte eingebunden, in der Regel die großen örtlichen Vermieter, teilweise auch weitere örtliche Akteure aus den Bereichen Finanzierung und Arbeit. Die Erstellung der Konzepte wurde meist von Arbeitsgruppen begleitet, in denen die örtlichen Akteure mitwirkten. Teilweise wurden die Konzepte von der Wohnungswirtschaft mitfinanziert und/oder es wurden von ihr zusätzliche Ressourcen eingebracht (Daten, Fachwissen, Unterstützung von Befragungen). Die gewählte kooperative Erarbeitung der Wohnraumversorgungskonzepte zusammen mit örtlichen Akteuren wird von den Städten durchweg positiv gesehen, da sie für sie mit einem Zugewinn an Informationen und Erkenntnissen, aber auch mit einer Rückkopplung hinsichtlich der Finanzierbar- und Umsetzbarkeit von ins Auge gefassten Maßnahmen verbunden ist. Die beteiligte Wohnungswirtschaft schätzt ebenfalls den generellen Zugewinn an Information und Erkenntnissen bezogen auf gesamtstädtische und teilräumliche Entwicklungsprozesse, insbesondere wenn diese für die eigenen Bestände derzeit und künftig von Bedeutung sind. Darüber hinaus haben die Wohnungsunternehmen ein Interesse, über wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Strategien frühzeitig informiert bzw. an deren Erarbeitung beteiligt zu sein.

Die bislang fertig gestellten Konzepte wurden in angemessener bzw. in relativ kurzer Zeit erstellt, insbesondere wenn man die aufwändige etappenweise Erarbeitung und regelmäßige Abstimmung der Ergebnisse in Arbeitsgruppen berücksichtigt. Zudem ist zu berücksichtigen, dass konkrete Vorerfahrungen und eindeutige Orientierungspunkte für die Ausgestaltung von Wohnraumversorgungskonzepten fehlten, sodass die Städte weitgehend Pionierarbeit leisten mussten. Die relativ kurze Erarbeitungszeit wurde sicherlich durch die

Unterstützung durch die externen Gutachter begünstigt, die gemessen an ihrer jeweiligen Honorierung sehr umfangreiche Leistungen erbracht haben. Die bisherige Praxis der durchgängigen Einschaltung von Gutachtern sollte Kommunen, die ein Wohnraumversorgungskonzept planen, jedoch nicht davon abhalten, eigenständig ein Konzept zu erarbeiten (ggf. unter Nutzung der vom Land bereitgestellten Arbeitshilfen oder in Orientierung an einem fertig gestellten Konzept).

### **Problemlagen in den Städten**

Mit den Konzepten werden neben wohnungspolitischen auch generelle stadtentwicklungspolitische Themen bzw. Probleme angegangen. Hierzu zählen Fragen, die mit der Entwicklung der Zahl der Einwohner und deren Alterung in Verbindung stehen. Als weitere wichtige Themen werden die negativen Folgen der Stadt-Umland-Wanderungen, der Umgang mit der ungleichen räumlichen Entwicklung innerhalb des Stadtgebiets, die Konzentration von sozialen und baulichen Problemlagen in Stadtquartieren und die Einordnung von Gebieten des Programms "Soziale Stadt" in gesamtstädtische Entwicklungen gesehen. Die Behandlung des Themas "soziale Wohnungsversorgung" wird von der Sorge geprägt, dass künftig die Versorgungsmöglichkeiten vor dem Hintergrund wegfallender Bindungen und einer Verschlechterung der Einkommenssituation einer wesentlichen Gruppe von Haushalten nicht mehr ausreichen könnten.

### **Analyse- und Prognoseeile der Konzepte**

Die untersuchten Wohnraumversorgungskonzepte enthalten durchweg Analysen und Prognosen, die grundsätzlich als methodisch fundiert und qualifiziert zu bewerten sind und teilweise einen hohen Detailliertheitsgrad aufweisen. Dies dürfte sicherlich der durchgängigen Einbindung externer Gutachter in die Konzepterstellung geschuldet sein. Allerdings stoßen die Analysen und Prognosen zum Teil an die Grenzen des Machbaren bzw. methodisch Vertretbaren, wenn auf teilräumlicher Ebene, für die meist nur eine schwache Datenbasis zu Verfügung steht, sehr detaillierte Ergebnisse dargestellt werden sollen. Der sachliche und teilräumliche Detailliertheitsgrad der Analysen und Prognosen ist in den einzelnen Konzepten sehr unterschiedlich, was teilweise mit verschiedenen Problemlagen in den Städten und der unterschiedlichen fachlichen Ausrichtung der Konzepte, teilweise auch mit der Größe der Städte zu tun hat. In größeren Städten wie Lübeck und Flensburg ist der Bedarf an teilräumlichen Ergebnissen schon aufgrund des größeren Stadtgebiets und der größeren Vielfalt örtlicher Situationen größer als in kleineren Städten.

## **Strategie- und Maßnahmenteile der Konzepte**

Bei allen Konzepten bauen die Strategie- und Maßnahmenteile auf den Ergebnissen der Analyse- und Prognoseteile auf und werden im Wesentlichen aus diesen abgeleitet, wenngleich dies sicherlich nicht auf jede einzelne Maßnahme zutrifft. Die Strategie- und Maßnahmenteile sind durch das kooperative Vorgehen bei der Erstellung der Konzepte geprägt und wurden durch zahlreiche Anregungen unterschiedlicher Akteursgruppen mitbestimmt. In den Konzepten werden zu großen Teilen detaillierte Maßnahmen auf kleinräumiger Ebene benannt, bei denen ein klares Bild entsteht, was umgesetzt werden soll. Bei einem Teil der in den Konzepten vorgeschlagenen Maßnahmen fehlt es jedoch noch an Konkretheit. Einige Themenbereiche der Strategie- und Maßnahmenteile sollten im Rahmen der Umsetzungsphase weiter konkretisiert und ggf. mit Planzahlen unterlegt werden. Dies gilt insbesondere für den Bereich der sozialen Wohnungsversorgung, die als Kernthema eines Wohnraumversorgungskonzepts tendenziell etwas kurz gekommen ist. Die soziale Wohnungsversorgung ist trotz eines entspannten Wohnungsmarkts nach wie vor von Bedeutung und könnte in den kommenden Jahren unter anderem durch anhaltend hohe Arbeitslosigkeit und "Hartz IV" zusätzlich an Bedeutung gewinnen.

In der Regel hat die Realisierung der entwickelten Strategien und Maßnahmen bzw. die Umsetzungsphase der Konzepte noch nicht begonnen. In einer Stadt wurde das Wohnraumversorgungskonzept vom Stadtparlament beschlossen, bei den übrigen Städten ist dies mit einer Ausnahme noch vorgesehen. Bei einigen Städten wird eine Fortschreibung des Konzepts ins Auge gefasst, wobei bislang ein Zeitraum von fünf Jahren im Gespräch ist, bei den übrigen Städten ist dies noch offen. Teilweise ist der Aufbau eines Monitoring für die Umsetzungsphase des Konzepts geplant oder wird erwogen.

## **Bewertung der bisherigen Erfahrungen mit Wohnraumversorgungskonzepten**

Der wesentliche Gewinn der von den Städten überwiegend gewählten kooperativen Vorgehensweise bei der Konzept- und Strategieentwicklung liegt nicht alleine oder in erster Linie in dem erarbeiteten Produkt (Konzept-Bericht). Vielmehr ist er in den zusätzlichen Erkenntnis- und Erfahrungsgewinnen sowie den Perspektiven einer erfolgreichen Umsetzung des Konzepts zu sehen, die aus den angewandten fachübergreifenden und kooperativen Erarbeitungs- und Abstimmungsverfahren entstehen. In der Regel werden hierdurch neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Akteuren innerhalb der Stadtverwaltung und zwischen der Stadt und weiteren Akteuren, insbesondere der Wohnungswirtschaft, angestoßen. Diese können mit folgenden Vorteilen verbunden sein:



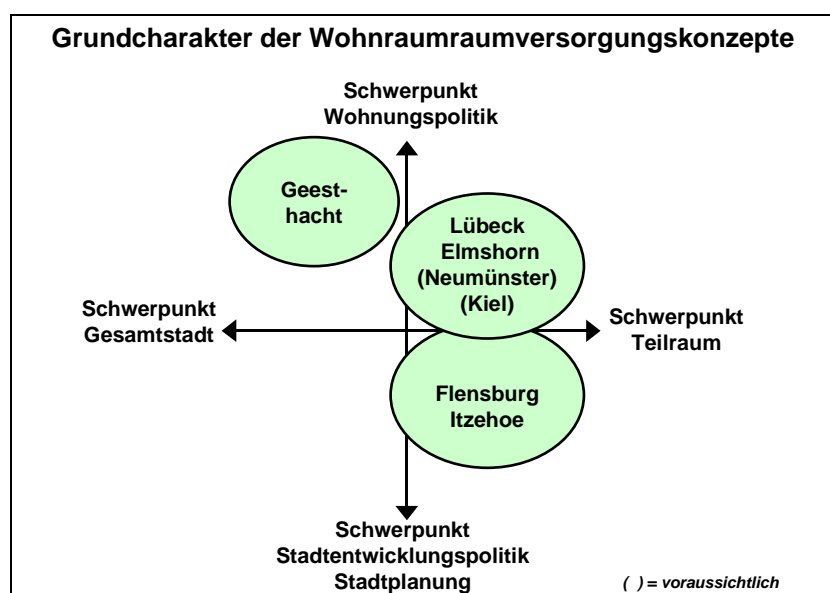
- Herstellung eines möglichst weitgehenden Grundkonsenses über Ausgangslage, Handlungsbedarf und mögliche Strategien und Maßnahmen innerhalb der Stadtverwaltung und zwischen Stadt und örtlichen Akteuren, insbesondere der Wohnungswirtschaft,
- verstärkter fachlicher Austausch zwischen unterschiedlichen Zuständigkeiten in der Stadtverwaltung (Bereiche Wohnen, Soziales, Flächennutzungsplanung, Stadtplanung, Stadtentwicklung),
- Erschließung und Nutzung zusätzlicher Informationen und Daten aus der Praxis bzw. dem Wirtschaftsleben,
- Rückkopplung der örtlichen Akteure zu Finanzierungs- bzw. Realisierungschancen von Planungen bzw. Maßnahmen der Stadtverwaltung,
- Herstellung eines Grundkonsenses unter den örtlichen Akteuren zu Ausgangslage und künftigem wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Handlungsbedarf,
- Erhöhung der Akzeptanz für das Konzept durch frühzeitige Einbindung von örtlichen Akteuren,
- Schaffung einer Basis für künftige Kooperationen bei der Umsetzung der Maßnahmen (u. a. Kooperationsverträge, informelle Abstimmung etc.),
- Erhöhung der Chancen einer erfolgreichen Umsetzung der Maßnahmen des Konzepts,
- Begründung einer neuen örtlichen Qualität bzw. Kultur der Konzept- und Strategieentwicklung sowie deren Umsetzung.

Die Vorteile der Erstellung der Konzepte liegen somit sowohl in den inhaltlichen Ergebnissen als auch in der Initiierung von Prozessen der Entscheidungsfindung und des Handelns. Die Ausgangslage, mit Wohnraumversorgungskonzepten solche Prozesse anzustoßen, erscheint nach den Untersuchungsergebnissen günstig. Denn derzeit gewinnt mehr als noch vor einigen Jahren sowohl bei den Städten als auch bei den übrigen örtlichen Akteuren die Erkenntnis Oberhand, dass die zunehmend komplexen und schwierigen Probleme nicht mehr von einzelnen Akteuren alleine bewältigt werden können.

Für einen Nachweis, dass die mit den Konzepten gewonnenen Erkenntnisse und angestoßenen Prozesse tatsächlich zu einer erfolgreichen Umsetzung der Maßnahmen führen, befinden sich die Konzepte der untersuchten Städte noch in einer zu frühen Phase. Auf Grundlage der Befunde dieser Untersuchung sind die Chancen und Perspektiven für eine erfolgreiche Umsetzung wesentlicher Maßnahmen der Konzepte jedoch grundsätzlich als günstig zu bewerten.

## Zum Grundcharakter aktueller und künftiger Wohnraumversorgungskonzepte

Die Konzepte weisen große Unterschiede in ihrem Grundcharakter bzw. ihrer fachlichen Ausrichtung auf. Während einige Konzepte eine überwiegend wohnungspolitische Ausrichtung haben, sind andere stark durch eine stadtentwicklungspolitische bzw. stadtplanerische Ausrichtung geprägt. Die Unterschiede hängen mit einer Vielzahl von Gründen zusammen. Hier schlägt sich nieder, welche Stelle in der Stadtverwaltung federführend ist, welche Probleme in den Städten als am dringlichsten angesehen werden und mit welchen Vorarbeiten oder ohnehin geplanten Arbeiten die Erstellung verknüpft wurde. Darüber hinaus werden die Konzepte in hohem Maße durch die jeweilige "Handschrift" der beauftragten externen Gutachter geprägt, aus der unverkennbar deutlich wird, ob es sich eher um ein Stadtplanungsbüro oder ein Gutachterbüro mit Erfahrungen im Bereich der Wohnungsmarktforschung und Prognostik handelt. Was ein kommunales Wohnraumversorgungskonzept genau ist, lässt sich auf Grundlage der durchgeführten Untersuchung durch die große Unterschiedlichkeit der Konzepte nicht einfach eingrenzen. Dennoch ergeben sich aus den gewonnenen Erfahrungen recht eindeutige Hinweise auf einen sinnvollen Zuschnitt von Wohnraumversorgungskonzepten.



Nach Ansicht des IfS sind die klassischen wohnungspolitischen Themen (Wohnungs- marktprozesse, Wohnungsteilmärkte, Wohnungsbedarf bzw. Wohnungsnachfrage, all- gemeine und soziale Wohnungsversorgung etc.) und die korrespondierenden Instrumente als elementare Bestandteile eines Wohnraumversorgungskonzepts anzusehen, die mit gebührendem Umfang und Detailliertheitsgrad abzuhandeln sind. Es erscheint jedoch

sinnvoll, den Begriff Wohnraumversorgungskonzept so weit zu fassen, dass Verknüpfungen von wohnungspolitischen mit stadtentwicklungspolitischen und stadtplanerischen Themen hergestellt werden, die für die Analyse und die Strategieentwicklung wichtig sind. Es ist grundsätzlich unproblematisch, ein Wohnraumversorgungskonzept mit anderen Konzepten (Stadtentwicklungskonzept, Stadteilkonzept, Integriertes Handlungskonzept "Soziale Stadt", Wohnbaulandkonzept etc.) zu kombinieren, dies sollte jedoch nicht dazu führen, dass die zentralen wohnungsmarktbezogenen und wohnungspolitischen Bestandteile insgesamt zu kurz kommen.

### **Schlussfolgerungen und Empfehlungen an das Land**

Auf Grundlage der vorgelegten Befunde ist dem Land zu raten, seine Initiative fortzusetzen und die Kommunen weiterhin zur Erstellung von Wohnraumversorgungskonzepten zu ermuntern und sie dabei zu unterstützen. Wohnraumversorgungskonzepte erbringen sowohl für die Kommunen als auch für das Land einen erheblichen Gewinn. Der Nutzen dürfte überproportional steigen, wenn Konzepte zu vielen Städten vorliegen, weil sich dann ein Überblick über das Spektrum unterschiedlicher Problemlagen und Entwicklungen in verschiedenen Teilen des Landes ergibt. Diese Informationen sind zum einen für allgemeine wohnungspolitische Einschätzungen von Wert, zum anderen geben sie bezogen auf die Förderung wichtige Hinweise, in welchen Bereichen Förderung sinnvoll und ein wirkungsvoller Mitteleinsatz möglich ist. Neben den unmittelbaren Ergebnissen der Konzepte sind auch die mit der Erarbeitung angestoßenen Prozesse für das Land von Interesse: Das Land profitiert von einem effizienteren Mitteleinsatz vor Ort und dem verstärkten Einsatz nicht finanzwirksamer Instrumente in erheblichem Maße. Zudem werden der fachliche Austausch und die Verständigung zwischen Land und Kommunen bzw. örtlicher Wohnungswirtschaft erleichtert, weil mit den Konzepten von allen Beteiligten auf eine gemeinsam vorliegende Grundlage zurückgegriffen werden kann.

Das Land ist gut beraten, für die Konzepte wie schon bisher auch weiterhin keine strengen Vorgaben zu machen. Bei der Bewertung des Förderbedarfs sollte das Land nicht auf ein starres Kennziffersystem, sondern auf Argumentationen der Städte oder Fördernehmer (im Sinne von interpretierten quantitativen Werten) setzen. Bei künftigen Wohnraumversorgungskonzepten wäre jedoch wünschenswert, dass sie bestimmte Kernaussagen enthalten. So sollte zentralen wohnungspolitischen und wohnungsmarktbezogenen Themen, insbesondere der sozialen Wohnungsversorgung, ein ausreichender Stellenwert eingeräumt und konkrete Maßnahmen dargestellt werden. Das Land sollte daher erwägen, bei aller auch weiterhin sinnvollen Vielfalt der fachlichen Ausrichtung von Wohnraumversorgungskonzepten gewisse Grundinformationen und konkretisierte Kernaussagen als

Grundlage der Fördermittelvergabe einzufordern oder deren Einbeziehung den Kommunen zumindest zu empfehlen.

Damit die Konzepte den vollen möglichen Nutzen für die Städte und das Land entfalten können, ist eine ausreichende Aktualität erforderlich. Daher ist eine regelmäßige Fortschreibung zumindest der Kernstücke eines Wohnraumversorgungskonzepts sinnvoll, um prüfen zu können, ob sich die den Konzepten zu Grunde gelegten Entwicklungen maßgeblich verändert haben. Darüber hinaus sollte in der Umsetzungsphase der Konzepte regelmäßig geprüft werden, ob die gesteckten Ziele mit den vorgesehenen Maßnahmen erreicht werden und ob Modifizierungen notwendig sind.

Die Fortschreibung der Konzepte ist in engem Zusammenhang mit dem Aufbau eines Monitorings der städtischen Entwicklungen zu sehen, auf die sich die Konzepte beziehen. Hierfür sollte ein System ins Auge gefasst werden, das in Anlehnung an das von einigen ostdeutschen Städten zurzeit entwickelte Stadtumbaumonitoring neben reinen Wohnungsmarktthemen zusätzlich stadtentwicklungspolitische Aspekte einbezieht und insbesondere auf die Beobachtung kleinräumiger Entwicklungen abzielt. Das Land könnte sich den Gedanken eines Monitorings zu eigen machen und den Kommunen den Aufbau eines entsprechenden Systems empfehlen.

Schließlich ist dem Land zu empfehlen, sich in absehbarer Zeit ein Bild über die Umsetzung der Wohnraumversorgungskonzepte zu verschaffen. Von zentraler Bedeutung ist, welche Erfahrungen mit der Umsetzung der Maßnahmen gemacht und welche Erfolge erzielt werden. Darüber hinaus sollte die Frage im Mittelpunkt stehen, ob es gelungen ist, das bei der Erstellung der Konzepte eingeschlagene kooperative Verfahren auch in der Umsetzungsphase zu praktizieren und eine möglicherweise gefundene neue Qualität bzw. Kultur der Konzept- und Strategieentwicklung zu verstetigen.

Für eine erfolgreiche Umsetzung der Konzepte in den Kommunen erscheint ein klares Signal des Landes von Nöten, dass Wohnungsmarktversorgungskonzepten nach wie vor eine große Bedeutung beigemessen wird und dass sie bei der Vergabe von Fördermitteln durch das Land berücksichtigt werden. Gleichzeitig sollte klar gestellt werden, dass die Anforderungen mit der Erstellung der Papierfassung der Konzepte nicht vollständig erfüllt sind, sondern es auch auf die erfolgreiche Umsetzung der in den Konzepten entwickelten Maßnahmen ankommt.

## 1. Einleitung

Das Land Schleswig-Holstein verfolgt seit Inkrafttreten des Wohnraumförderungsgesetzes im Jahr 2002 das Ziel, kommunale Wohnraumversorgungskonzepte als Grundlage nachhaltiger Wohnungspolitik und bedarfsgerechter Wohnraumversorgung auf breiter Ebene zu etablieren. Es hat die Kommunen bei der Erstellung von Wohnraumversorgungskonzepten in den letzten Jahren erheblich unterstützt. Vom Innenministerium wurden hierfür vier Regionalkonferenzen durchgeführt, und den Kommunen wurden die Arbeitshilfen "Erstellung kommunaler Wohnraumversorgungskonzepte", "Anforderung von Daten für kommunale Wohnraumversorgungskonzepte" und "Regionalisierte Bevölkerungs-, Haushalts- und Neubaubedarfsprognose bis 2015" zur Verfügung gestellt. Mit den Maßnahmen verfolgt das Innenministerium insbesondere das Ziel, neben den größeren, kreisfreien Städten auch mittleren Zentren und sonstigen Gemeinden die Erstellung von Konzepten zu ermöglichen. Da bereits von einer Reihe von schleswig-holsteinischen Kommunen Wohnraumversorgungskonzepte erarbeitet wurden und sich weitere in Bearbeitung befinden, bietet sich die Möglichkeit, erste praktische Erfahrungen auszuwerten und einen Vergleich der Konzepte vorzunehmen.

Das Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein hat das IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH beauftragt, eine Untersuchung durchzuführen, die die schleswig-holsteinischen Wohnraumversorgungskonzepte vergleichend auswertet. Die Auswertung bezog sich auf die mit den Konzepten verfolgten Ziele, die dargestellten Inhalte, die durchgeführten Analysen und Prognosen sowie die Aussagen zu Strategien, Handlungsfeldern und Instrumenten. Darüber hinaus war von Interesse, in welchem Zusammenhang die Konzepte erstellt wurden, welche externen Akteure (z. B. Wohnungsunternehmen, Gutachter) einbezogen wurden, welche Erfahrungen bei der Erarbeitung angewandter Verfahren und Methoden gemacht wurden und welche weiteren Schritte hinsichtlich der Nutzung der Konzepte vorgesehen sind.

Die Auswertung der Konzepte sollte und konnte sich nicht auf eine Bewertung der einzelnen Konzepte hinsichtlich der fachlichen Qualität der durchgeführten Analysen, der strategischen Aussagen und konzipierten Maßnahmen beziehen. Vielmehr ging es darum, das Spektrum der konzeptionellen Ansätze bzw. die Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Konzepten hinsichtlich ihrer grundsätzlichen Ausrichtung, der gewählten Vorgehensweisen und Inhalte sowie der Art der Aussagen aufzuzeigen.

Die hier vorgelegte Untersuchung wurde nicht bzw. nicht in erster Linie mit dem Ziel erstellt, abschließende Aussagen zur Erarbeitung und Umsetzung von kommunalen Wohnraumversorgungskonzepten zu gewinnen. Vielmehr sollten frühzeitig erste Ergebnisse bzw. Erfahrungen erhoben und aufbereitet werden, um sie den Akteuren in den Städten

zur Verfügung zu stellen, die ein Wohnraumversorgungskonzept planen oder in Erwägung ziehen. Die Ergebnisse der Untersuchung werden unter anderem auf einer Vortrags- und Diskussionsveranstaltung mit dem Titel "Kommunale Wohnraumversorgungskonzepte - Instrument der Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik" am 17. Januar 2005 in Kiel vorgestellt. Sie dienen daher insbesondere dem frühzeitigen Informations- und Erfahrungsaustausch mit dem Ziel, möglichst viele Städte zur Erstellung von Wohnraumversorgungskonzepten zu ermutigen und Orientierungen zu geben, die bei der Erstellung der Konzepte hilfreich sein können.

### **Untersuchte Städte**

Bislang verfügen vier Städte in Schleswig-Holstein über ein kommunales Wohnraumversorgungskonzept bzw. ein darauf ausgerichtetes Grundlagengutachten:

- Lübeck, kreisfreie Stadt,
- Flensburg, kreisfreie Stadt,
- Itzehoe, kreisangehörige Stadt,
- Geesthacht, kreisangehörige Stadt.

Bei vier weiteren Städten waren zu Beginn der Arbeiten an der vorliegenden Untersuchung (Oktober 2004) Konzepte in Bearbeitung oder in Vorbereitung:

- Kiel, kreisfreie Stadt,
- Neumünster, kreisfreie Stadt,
- Elmshorn, kreisangehörige Stadt,
- Rendsburg, kreisangehörige Stadt.

Diese acht Städte wurden in die Untersuchung einbezogen: Es wurden die vorliegenden Wohnraumversorgungskonzepte ausgewertet und zusätzlich Gespräche mit den federführenden Verwaltungseinheiten der Städte, beteiligten Wohnungsunternehmen und beauftragten Gutachtern geführt. Bei den Städten, bei denen noch keine fertigen Konzepte vorlagen, wurden vorbereitende Unterlagen und Auftragsbeschreibungen ausgewertet, die Aufschluss über das beabsichtigte Vorgehen und die voraussichtlichen Inhalte gaben. Weitere Informationen zu den geplanten oder in Bearbeitung befindlichen Konzepten wurden über Gespräche mit Kommunen, Wohnungswirtschaft oder beauftragten Gutachtern

eruiert. Allen Beteiligten, die diese Untersuchung durch Gespräche und die Bereitstellung von Informationsmaterialien unterstützt haben, sei an dieser Stelle sehr herzlich gedankt.

### **Überblick über das Gutachten**

Im folgenden Kapitel 2 wird auf die Rahmenbedingungen der Erarbeitung der Konzepte eingegangen. Es werden der Stand der Bearbeitung, die ausschlaggebenden Motive für die Erstellung der Konzepte, die an der Erarbeitung Beteiligten und der gewählte kooperative Ansatz sowie die Nutzung von Vorerfahrungen und Arbeitshilfen thematisiert.

Kapitel 3 widmet sich den Problemlagen in den Städten, auf die mit den Konzepten reagiert wird, und den mit den Konzepten verfolgten Zielen. Darüber hinaus werden die grundlegenden Merkmale bzw. der Grundcharakter der Konzepte erläutert.

In Kapitel 4 wird auf die einzelnen Inhalte und Datengrundlagen der Konzepte eingegangen. Hierzu wird zunächst der Analyseteil und anschließend der Prognoseteil der Konzepte untersucht. Schließlich wird eine Bewertung der in den Konzepten durchgeführten Analysen und Prognosen vorgenommen.

In Kapitel 5 werden die in den Konzepten dargestellten strategischen Aussagen, Handlungsfelder, Instrumente und Maßnahmen thematisiert. Zusätzlich werden Hinweise zum Detailliertheitsgrad des Strategie- und Maßnahmeteils der Konzepte gegeben. Schließlich wird auf das in den Städten geplante weitere Vorgehen eingegangen.

In Kapitel 6 werden die Ergebnisse zusammengefasst und es werden Empfehlungen gegeben.

## **2. Rahmenbedingungen der Erarbeitung der Konzepte**

In diesem Kapitel wird ein Überblick über den in den einzelnen Städten erreichten Stand der Erarbeitung der Wohnraumversorgungskonzepte (WVK) gegeben. Zusätzlich wird dargestellt, woher die Anstöße für die Konzepte kamen und wie sich der Kreis der an der Erstellung Beteiligten zusammensetzte.

### **2.1 Hintergründe der Aktivitäten des Landes**

Wie bereits eingangs dargestellt, hat das Land erhebliche Anstrengungen unternommen, um die Erstellung kommunaler Wohnraumversorgungskonzepte zu befördern. Hintergrund für die Aktivitäten des Landes sind die Befunde zu aktuellen und künftigen Wohnungsmarktentwicklungen in Schleswig-Holstein, die unter anderem auf der Wohnungsmarktbeobachtung der Investitionsbank und der vom Innenministerium in Auftrag gegebenen "Wohnungsmarktprognose für Schleswig-Holstein bis 2015" basieren.<sup>1</sup> Kennzeichnend für diese Entwicklungen sind die starke Ausdifferenzierung der regionalen Wohnungsmärkte, die sich in den letzten Jahren vollzogen hat, und die regional unterschiedlichen Entwicklungsperspektiven für die kommenden Jahre. Hinzu kommen innerhalb der Städte unterschiedliche und zum Teil gegenläufige Entwicklungen in den einzelnen Stadtteilen und Wohnungsteilmärkten. Darüber hinaus wird sich der demographische Wandel auf allen regionalen und sachlichen Teilmärkten generell in einer spürbaren Veränderung der Nachfrage niederschlagen.<sup>2</sup>

Angesichts dieser Entwicklungen hat die kommunale Ebene für die Wohnungspolitik erheblich an Bedeutung gewonnen, da aufgrund der differenzierten und zunehmend komplizierten Verhältnisse Entscheidungen über notwendige Maßnahmen und deren Feinsteuerung am besten vor Ort getroffen werden können. Für das kommunale Handeln sind dabei zuverlässige Informationen über die aktuelle Situation und künftig zu erwartende Entwicklungen von großer Wichtigkeit. Für das Land sind Informationen von Interesse, welche Maßnahmen am dringendsten sind und wo Fördermittel am effektivsten eingesetzt werden können.

---

<sup>1</sup> Wohnungsmarktprognose für Schleswig-Holstein bis 2015, Gutachten des IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH im Auftrag des Innenministeriums des Landes Schleswig-Holstein; Berlin 2002.

<sup>2</sup> Zukunftsfähiges Schleswig-Holstein - Konsequenzen des demographischen Wandels, dsn-Studie im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Schleswig-Holstein; Kiel 2004, S. 137 ff.



Das Land Schleswig-Holstein hat frühzeitig auf kommunale Wohnraumversorgungskonzepte gesetzt, weil sie vor diesem Hintergrund als geeignetes Instrument erscheinen, um die kommunale Ebene in der Wohnungspolitik zu stärken. Was die Unterstützung der Kommunen bei der Erstellung von Wohnraumversorgungskonzepten anbelangt, hat Schleswig-Holstein in den letzten Jahren intensivere Aktivitäten als andere Bundesländer entwickelt.

Zum Beginn dieser Untersuchung (Anfang Oktober 2004) hatten sich acht schleswig-holsteinische Städte entschlossen, ein Wohnraumversorgungskonzept zu erarbeiten. Im Dezember 2004, also nach gut zwei Monaten, hat sich die Zahl rasant auf bereits 17 Städte erhöht. Die schleswig-holsteinische Kommunen zeigen sich als ausgesprochen entscheidungsfreudig und haben sich offenbar von der Idee der kommunalen Wohnraumversorgungskonzepte auf breiter Ebene anstecken lassen. Schleswig-Holstein ist mit großem Abstand das Bundesland, in dem bislang die meisten kommunalen Wohnraumversorgungskonzepte erarbeitet werden. Vermutlich werden in Kürze in Schleswig-Holstein sogar mehr kommunale Wohnraumversorgungskonzepte vorliegen als in allen übrigen Bundesländern zusammengekommen.

## **2.2 Stand der Erarbeitung der untersuchten Wohnraumversorgungskonzepte**

In Geesthacht, Flensburg, Lübeck und Itzehoe wurden Wohnraumversorgungskonzepte/Gutachten bereits fertig gestellt. Bei den übrigen Städten ist das Konzept in Bearbeitung oder in Vorbereitung (siehe Tabelle 2.1).

Bei Lübeck ist darauf hinzuweisen, dass zwar ein umfangreiches Gutachten fertig gestellt wurde, dieses jedoch nach Aussage der Stadt noch nicht das Wohnraumversorgungskonzept darstellt, sondern eine Grundlagenstudie.<sup>3</sup> Das eigentliche Wohnraumversorgungskonzept mit dem Schwerpunkt "Soziale Wohnraumversorgung" wird aufbauend auf dem Gutachten erst noch erarbeitet (Weiteres hierzu siehe unten).

Da das Lübecker Gutachten umfangreiche Analysen und Prognosen enthält und Handlungsfelder aufzeigt, die auch in den übrigen Städten Gegenstand der Wohnraumversorgungskonzepte sind, weist es bereits wesentliche Grundzüge eines Wohnraumversorgungskonzepts auf und lässt dessen Stoßrichtung erkennen. Zudem werden die Auftraggeber im Wesentlichen den Ergebnissen des Gutachtens folgen, was nahe legt, dass wesentliche Aussagen des Gutachtens Bestandteil des Konzeptes werden. Aus diesem

---

<sup>3</sup> Wohnungsmarktanalyse und -prognose für die Hansestadt Lübeck; Teil A bis D, Gutachten von InWIS Forschung & Beratung GmbH; Juli 2004.

Grunde wird das Gutachten im Folgenden so weit möglich in den Vergleich der Konzepte einbezogen.

**Tabelle 2.1**

Stadt	Einwohnerzahl (2003)	Wohnraumversorgungskonzept/Gutachten		
		Titel	Stand Ende Oktober 2004	Fertigstellung (geplant)
Geesthacht	29.431	Wohnraumversorgungskonzept für die Stadt Geesthacht	Konzept fertig gestellt*	April 2004
Flensburg	85.300	Wohnraumversorgungskonzept der Stadt Flensburg	Konzept fertig gestellt**	Juni 2004
Lübeck***	212.754	Wohnungsmarktanalyse und -prognose für die Hansestadt Lübeck	Gutachten fertig gestellt	Juli 2004
Itzehoe	33.230	Wohnraumversorgungskonzept Itzehoe	Konzeptentwurf fertig gestellt	Ende 2004
Elmshorn	48.344	Wohnraumversorgungskonzept für die Stadt Elmshorn (Arbeitstitel)	Konzept in Bearbeitung	(Frühjahr 2005)
Rendsburg	28.700	Wohnraumversorgungskonzept für die Stadt Rendsburg	Konzept in Vorbereitung****	(Sommer 2005)
Kiel	233.039	Titel steht noch nicht fest	Konzept in Vorbereitung****	(2005)
Neumünster	78.951	Titel steht noch nicht fest	Konzept in Vorbereitung	(2005)

\* Ausschüssen zur Kenntnis gegeben    \*\* von Stadtparlament beschlossen    \*\*\* Gutachten als Grundlage für Konzept  
\*\*\*\* Vorarbeiten der Stadt durchgeführt

In Flensburg<sup>4</sup> wurde das Wohnraumversorgungskonzept vom Stadtparlament beschlossen, und in Itzehoe<sup>5</sup> ist dies noch 2004 vorgesehen. In Geesthacht<sup>6</sup> wurde das Konzept dem Bauausschuss und dem Sozialausschuss zur Kenntnis gegeben. In Lübeck wurde das Gutachten im November 2004 der Fachöffentlichkeit vorgestellt.

In Elmshorn wird derzeit an der Erstellung eines Wohnraumversorgungskonzepts gearbeitet.<sup>7</sup> Es soll im Frühjahr 2005 fertig gestellt werden. In Rendsburg, Kiel und Neumünster befindet sich die Erstellung von Wohnraumversorgungskonzepten in Vorbereitung. Teilweise wurden schon Vorarbeiten durchgeführt, Gespräche mit örtlichen Akteuren geführt

<sup>4</sup> Wohnraumversorgungskonzept der Stadt Flensburg; bearbeitet von F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt GmbH, Teil I Endbericht Juni 2004, Teil II Stadteilsteckbriefe; März 2004.

<sup>5</sup> Wohnraumversorgungskonzept Itzehoe unter besonderer Berücksichtigung des Programmgebiets "Soziale Stadt" Edendorf, Stadtbüro Hunger, Stadtforschung und Stadtplanung; Entwurfsfassung September 2004.

<sup>6</sup> Wohnraumversorgungskonzept für die Stadt Geesthacht, Pestel Institut für Systemforschung e.V.; April 2004.

<sup>7</sup> In Elmshorn wurde das Forschungsinstitut GEWOS im Sommer 2004 mit der Erstellung des Konzepts beauftragt.

und die Vergabe von Aufträgen an externe Gutachter geplant bzw. vorbereitet. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Konzepte in diesen drei Städten 2005 fertig gestellt werden.

### **2.3 Ausschlaggebende Motive für die Erstellung der Konzepte**

Dass mit § 3 Wohnraumförderungsgesetz im Jahr 2002 die formelle Grundlage für kommunale Wohnraumversorgungskonzepte geschaffen und ein neues wohnungspolitisches Instrument für Kommunen eingeführt wurde, war für keine der Städte ein unmittelbarer Anlass, ein entsprechendes Konzept zu erarbeiten. Wesentlicher Anstoß waren vielmehr Aktivitäten des Landes, mit denen eine verstärkte Erstellung von kommunalen Wohnraumversorgungskonzepten erreicht werden sollte. Hierzu wurden vom Innenministerium im Jahr 2003 insgesamt vier Regionalkonferenzen durchgeführt, die den Zweck hatten, über Wohnraumversorgungskonzepte zu informieren und zu diskutieren. Darüber hinaus wurden vom Innenministerium im Mai/Juni 2004 zwei Arbeitshilfen und im September 2004 eine dritte Arbeitshilfe bereitgestellt, die den Kommunen die Erstellung von Wohnraumversorgungskonzepten erleichtern sollten.<sup>8</sup>

Die Oberzentren und die Mittelzentren wurden vom Land bereits zu einem sehr frühen Zeitpunkt aufgefordert, ein Wohnraumversorgungskonzept zu erstellen. Dieser Vorschlag stieß bei einigen der untersuchten Städte zunächst auf Vorbehalte, dennoch wurde er letztendlich aufgegriffen. Für die meisten Städte, die sich relativ früh zu einer Erstellung eines Wohnraumversorgungskonzepts entschlossen haben, war letztendlich als Grund ausschlaggebend, dass die Förderfähigkeit von Maßnahmen weiterhin sichergestellt werden sollte. Da vom Land entsprechende Signale gegeben wurden, befürchtete man, ohne ein Konzept schwieriger oder gar nicht mehr in den Genuss von wohnungspolitischen Fördermitteln des Landes zu kommen.

Dieser Erkenntnis wurden in einigen Städten nach kurzer Zeit positive Aspekte abgewonnen: Durch ein schnelles Anpacken eines Wohnraumversorgungskonzepts versprach man sich Vorteile bei der künftigen Akquisition von Fördermitteln des Landes gegenüber anderen Kommunen, die kein Konzept haben bzw. dieses erst später erstellen. Es bot sich die Chance, in eine Vorreiterfunktion zu kommen, die mit einem Wissensvorsprung und der Möglichkeit der Realisierung von Pilotprojekten verbunden ist.

---

<sup>8</sup> Arbeitshilfe 1: Erstellung kommunaler Wohnraumversorgungskonzepte; Arbeitshilfe 2: Anforderung von Daten für kommunale Wohnraumversorgungskonzepte in Schleswig-Holstein; Arbeitshilfe 3: Regionalisierte Bevölkerungs-, Haushalts- und Neubaubedarfsprognose bis 2015 - Ergebnisse für die 18 mittleren Zentren, vier Oberzentren und das Land Schleswig-Holstein, September 2004; erarbeitet vom IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH im Auftrag des Innenministeriums des Landes Schleswig-Holstein.

Zudem waren die Städte durchaus mit Problemen der Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik konfrontiert, die mit den Konzepten angegangen werden konnten. Darüber hinaus gab es in den meisten Städten bereits Vorarbeiten oder Überlegungen zu Analysen und Konzepten in unterschiedlichen Bereichen (z. B. Wohnbaulandkonzept, Sozialatlas, "Soziale Stadt" etc.), die sich mit einem Wohnraumversorgungskonzept verbinden ließen und dessen Erarbeitung hinsichtlich des Aufwands und der Kosten begünstigten. Aus den Gesprächen mit den Städten wurde durchweg deutlich, dass die Wohnraumversorgungskonzepte heute nicht bzw. nicht mehr als bloße Voraussetzung für den Erhalt von Landesmitteln aufgefasst, sondern als nützliches Instrument und Chance angesehen werden.

#### **2.4 An der Erarbeitung Beteiligte und eingebrachte Ressourcen**

In Tabelle 2.2 sind die an der Bearbeitung beteiligten Verwaltungsstellen und die weiteren eingebundenen örtlichen Akteure dargestellt, wobei sich die Reihenfolge der Städte in dieser und den folgenden Tabellen nach dem Zeitpunkt der Fertigstellung bzw. Stand der Erarbeitung der Konzepte richtet (siehe oben). Zusätzlich wird aufgeführt, ob externe Gutachter beauftragt wurden bzw. noch werden. In den Städten liegt die Federführung teils in den Bereichen Wohnen und Soziales, teils in den Bereichen Bauen und Stadtplanung. Bereits hier sei darauf verwiesen, dass die Konzepte zum Teil eine unterschiedliche inhaltliche Schwerpunktsetzung haben, die unter anderem in Zusammenhang mit den Zuständigkeiten in den Städten zu sehen ist.

In keiner der Städte wurde bzw. wird das Konzept alleine von der Verwaltung erstellt, sondern alle Städte bedienen bzw. bedienen sich der Unterstützung eines externen Gutachters. In der Regel wurden die Konzepte federführend von den Gutachtern erarbeitet, meist flossen jedoch auch wichtige inhaltliche Anregungen bzw. Ergebnisbausteine von Teilnehmern begleitender Arbeitsgruppen ein. In den drei Städten, bei denen die Konzepte in Vorbereitung sind, ist die Beauftragung von externen Gutachtern vorgesehen.<sup>9</sup>

Die Einbindung von externen Gutachtern wird von den befragten Stadtverwaltungen grundsätzlich positiv beurteilt, nicht nur weil die geleistete Arbeit mit den personellen Kapazitäten der Verwaltung nicht hätte bewältigt werden können, sondern auch weil zusätzlicher Sachverstand eingeflossen ist. Zudem wird in den Stadtverwaltungen zum Teil der "Blick von außen" als positiver Faktor geschätzt. Darüber hinaus kam den externen Gutachtern eine moderierende Aufgabe in den zum Teil fachlich sehr breit besetzten Arbeitsgruppen zu, die die Erstellung der Konzepte begleiteten.

---

<sup>9</sup> Rendsburg und Kiel bearbeiten Teile der Bestandsaufnahme eigenständig.

**Tabelle 2.2**

Stadt	An der Erarbeitung des Wohnraumversorgungskonzepts Beteiligte		
	federführende Verwaltungseinheit	Weitere örtliche Akteure*	Beauftragte externe Gutachter
Geesthacht	Fachdienst Soziales	nein	ja
Flensburg	Umwelt und Planen	Wohnungswirtschaft (fünf Unternehmen, darunter ein großer privater Vermieter)	ja
Lübeck	Bereich Stadtplanung und Bereich Wohnen	Wohnungswirtschaft (sechs Unternehmen)	ja
Itzehoe	Bauamt, Abteilung Stadtplanung	Wohnungswirtschaft, Vermieter- und Mieterverbände, Bank, IHK, Management "Soziale Stadt"	ja
Elmshorn	Stadtbauamt	Wohnungswirtschaft, Bank, Stadtwerke, große Arbeitgeber, Agentur für Arbeit	ja
Rendsburg	Fachdienst Stadtplanung	geplant: Wohnungswirtschaft	beabsichtigt**
Kiel	Amt für Wohnen und Grundsicherung	geplant: Wohnungswirtschaft, Verbände	beabsichtigt**
Neumünster	Fachdienst Stadtplanung	geplant: Wohnungswirtschaft	beabsichtigt
<p>* Teilweise war zusätzlich zu den aufgeführten örtlichen Akteuren das Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein in den projektbegleitenden Arbeitsgruppen vertreten.</p> <p>** Vorgesehen sind gutachterliche Leistungen, die auf vorliegenden Vorarbeiten der Stadt aufbauen.</p>			

In nahezu allen Städten wurden/werden neben der Verwaltung örtliche Akteure in die Erstellung der Konzepte eingebunden. Dabei handelt es sich in der Regel um die großen örtlichen Vermieter wie städtische Wohnungsunternehmen und Genossenschaften, teilweise wurden auch große private Vermieter beteiligt (Beispiel Flensburg). In den drei Städten, in denen die Konzepte in Vorbereitung sind (Rendsburg, Kiel und Neumünster) ist die Beteiligung der Wohnungswirtschaft ebenfalls geplant. In Itzehoe und Elmshorn wurden zusätzlich zur Wohnungswirtschaft weitere örtliche Akteure in die Erstellung des Konzeptes eingebunden. Hierzu zählen Banken, Vermieter- und Mieterverbände, Agentur für Arbeit, IHK, Stadtwerke und große örtliche Arbeitgeber.

Die Beteiligung der örtlichen Akteure erfolgte in Form einer Mitwirkung an den Arbeitsgruppen, die die Erstellung der Wohnraumversorgungskonzepte begleiteten und inhaltliche Anregungen gaben. In einigen Städten haben sich die beteiligten Wohnungsunternehmen an der Finanzierung der Kosten für die Erstellung der Konzepte durch externe Gutachter beteiligt, so z. B. in Flensburg, Lübeck und Elmshorn. Bei den Städten, bei denen Konzepte in Vorbereitung sind, wird dies auch ins Auge gefasst, und es gibt zum Teil bereits Signale der grundsätzlichen Mitwirkungsbereitschaft von Seiten der Wohnungs-

wirtschaft. In Itzehoe und Elmshorn wurden Teile der Kosten des Wohnraumversorgungskonzeptes über Mittel des Programms "Soziale Stadt" finanziert. Zusätzlich zur finanziellen Beteiligung an den Gutachterkosten wurden von der Wohnungswirtschaft in der Regel Daten zur Verfügung gestellt und Expertenwissen eingebracht. Ein weiterer Beitrag der Wohnungswirtschaft ist die organisatorische Unterstützung von Haushaltsbefragungen, die für Konzepte durchgeführt werden.

## **2.5 Bewertung des kooperativen Ansatzes**

Die dargestellten Befunde zeigen, dass bei der Erstellung der Wohnraumversorgungskonzepte von nahezu allen Städten ein kooperativer Ansatz verfolgt wird. Dabei werden teilweise sogar über die Wohnungswirtschaft bzw. einem direkt mit Bauen und Wohnen beschäftigten Kreis hinaus weitere örtliche Akteure (unter anderem aus den Bereichen Finanzierung und Arbeit) eingebunden. Die bisherigen Erfahrungen mit dem verfolgten kooperativen Ansatz werden sowohl von den befragten Städten als auch den weiteren örtlichen Akteuren positiv bewertet. Vielerorts wurde bei dieser Art von Zusammenarbeit gänzlich Neuland beschritten oder es wurde zumindest ein bereits bestehender inhaltlicher und konzeptioneller Austausch verstärkt bzw. auf eine neue Grundlage gestellt. Getragen wird die positive Bewertung der Befragten insbesondere von der Einsicht, dass sich viele örtliche Aufgaben und Probleme inzwischen als zu differenziert oder kompliziert erweisen, als dass sie noch von einzelnen Akteuren gelöst werden könnten.

Auf Seiten der Stadtverwaltungen wurde als Vorteil hervorgehoben, dass durch die Beteiligung der örtlichen Akteure, insbesondere der Wohnungswirtschaft, frühzeitig eine Rückkopplung zur praktischen Umsetzbarkeit der entwickelten Strategien und Maßnahmen möglich ist. Darüber hinaus wurde teilweise vorgebracht, dass durch die Einbindung der örtlichen Akteure und deren Interesse am kommunalen Wohnraumversorgungskonzept die politische Ebene leichter von der Notwendigkeit der Erstellung bzw. der Finanzierung des Konzeptes überzeugt werden konnte.

Für die Wohnungswirtschaft stand bei der Beteiligung die Berücksichtigung wohnungswirtschaftlicher Belange in den Konzepten im Vordergrund, so beispielsweise bei den Analysen und bei der Entwicklung von Maßnahmen. Ein weiteres wesentliches Motiv für eine Mitwirkung an der Erstellung der Wohnraumversorgungskonzepte waren die erwarteten Erkenntnisgewinne bezogen auf künftige gesamtstädtische und kleinräumige Marktprozesse sowie das frühzeitige Verfügen über Informationen zu den Plänen der Stadt. Die Wohnungsunternehmen wollten sich zum Teil auch in die Ausrichtung wohnungs- und stadtentwicklungspolitischer Strategien einbringen, die für eigene Wohnungsbestände als wichtig angesehen wurden.

Die gemeinsame Finanzierung der Gutachterkosten durch Stadtverwaltung und Wohnungswirtschaft, die in einigen Städten realisiert wird, ist unter dem Aspekt des kooperativen Vorgehens besonders hervorzuheben, weil sie einen besonders starken Einfluss auf die Inhalte der Konzepte hat: In diesen Fällen wurden die Konzepte nicht nur aus dem Blickwinkel der Stadtverwaltungen erstellt, sondern es flossen zusätzlich Aspekte der Finanzier- und Realisierbarkeit von Maßnahmen ein.

## **2.6 Bearbeitungsdauer sowie Nutzung von Vorerfahrungen und Arbeitshilfen**

Bei den Städten mit fertig gestellten Konzepten lag die Bearbeitungsdauer zwischen 10 und 14 Monaten. Eine Ausnahme ist Geesthacht, wo das Konzept aufgrund eines relativ engen Zuschnitts und vorliegender Vorarbeiten innerhalb weniger Monate fertig gestellt wurde. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass bei den anderen Städten anders als in Geesthacht die Erarbeitung unter der Beteiligung einer Arbeitsgruppe in mehreren Etappen erfolgte, was erfahrungsgemäß die notwendige Bearbeitungszeit verlängert. In Elmsborn, dessen Konzept derzeit in Bearbeitung ist, wird von einer Erstellungsdauer von ca. einem halben Jahr ausgegangen.

Insgesamt kann konstatiert werden, dass die Konzepte angesichts des in den meisten Städten verfolgten kooperativen Ansatzes und der etappenweise Bearbeitung der inhaltlichen Schritte, die einen eher großen Abstimmungsbedarf und seitens der Gutachter zusätzlichen Aufbereitungs- und Vorbereitungsaufwand zur Präsentation von Zwischenergebnissen erfordern, in relativ kurzen Zeiträumen erstellt wurden bzw. werden. Dies gilt umso mehr, als bei der Erstellung der ersten Wohnraumversorgungskonzepte kaum auf Vorgaben oder bereits vorliegende Beispiele aus anderen Städten zurückgegriffen werden konnte.

Die gesetzliche Grundlage für Wohnraumversorgungskonzepte gibt keine Anhaltspunkte für deren konkrete Ausgestaltung. Das Wohnraumförderungsgesetz (WoFG) verweist in § 3 zwar auf "kommunale Wohnraumversorgungskonzepte" als Grundlage für die Vergabe von Fördermitteln durch die Länder, enthält sich jedoch jeglicher näheren Erläuterung oder Definition, welche Kriterien Wohnraumversorgungskonzepte aufweisen sollten. Demnach konnten die Städte an dieser Stelle keine Orientierungspunkte gewinnen.

In den meisten Städten, die nunmehr über fertig gestellte Konzepte verfügen, lagen zum Zeitpunkt des Beginns der Arbeiten keine Konzepte aus anderen deutschen Städten vor, auf die hätte zurückgegriffen werden können. Zwar wurde in Hessen in einigen Städten

und Kreisen im Rahmen eines Modellvorhabens an Wohnraumversorgungskonzepten gearbeitet, jedoch waren noch keine nutzbaren Endprodukte verfügbar.<sup>10</sup>

Die vom Land Schleswig-Holstein bereitgestellte Arbeitshilfe "Erstellung kommunaler Wohnraumversorgungskonzepte" stand den Kommunen ab Mai/Juni 2004 zur Verfügung, ein Zeitpunkt, zu dem die Städte mit den im Herbst 2004 fertig gestellten Konzepten schon sehr weit in der Bearbeitung waren oder diese bereits abgeschlossen hatten. Diese Städte konnten die vom Land bereitgestellten Arbeitshilfen daher nicht mehr oder nur noch am Rande nutzen und hatten daher bei der Erstellung der Wohnraumversorgungskonzepte weitgehend Pionierarbeit zu leisten.

Allerdings standen die Städte bzw. die externen Gutachter nicht völlig ohne Orientierungshilfen da. Sie konnten auf andere Konzepte und Analysen zurückgreifen, die zwar nicht unter dem Titel "Wohnraumversorgungskonzepte" entstanden, aus denen aber viele Bausteine auf Wohnraumversorgungskonzepte übertragen werden konnten. Hierzu zählen z. B.: Berichte der Wohnungsämter, Wohnungsmarktanalysen, Wohnungsbedarfsprognosen, Ergebnisberichte der Wohnungsmarktbeobachtung, wohnungspolitische Gutachten für Kommunen sowie Stadtentwicklungs- bzw. Stadtumbaukonzepte. Die Aufgabe der Städte und externen Gutachter bestand darin, geeignete Bestandteile und Vorerfahrungen aus den entsprechenden Dokumenten aufzugreifen, ggf. durch neue Elemente zu ergänzen und einen für die Stadt geeigneten Ansatz eines Wohnraumversorgungskonzepts zu finden.

Die fehlenden Vorgaben und geringen Orientierungspunkte, was unter einem Wohnraumversorgungskonzept genau zu verstehen ist, haben zusammen mit weiteren Gründen, auf die weiter unten eingegangen wird, bei den untersuchten Städten mit fertig gestellten Konzepten zu sehr unterschiedlichen Konzepttypen geführt. Dies bezieht sich zum einen auf die inhaltliche Schwerpunktsetzung (Wohnungsversorgung, Wohnungsmarkt, Stadtentwicklung, Städtebau) und das Verhältnis des Umfangs von analytischen und strategisch-handlungsbezogenen Bestandteilen der Konzepte. Zum anderen gibt es Unterschiede in den Methoden sowie dem Detailliertheitsgrad der Analysen und vorgeschlagenen Handlungsfelder und Maßnahmen.

---

<sup>10</sup> Für zwei kreisfreie Städte und zwei Landkreise wurden vom Institut Wohnen und Umwelt im Auftrag des Landes Hessen "Pilotkonzepte" mit Analyse und Prognose, jedoch ohne wohnungspolitische Empfehlungen erarbeitet. Eines dieser Musterkonzepte wurde vom Kreisausschuss des Main-Kinzig-Kreises am 17.2.2004 beschlossen und am 26.3.2004 dem Kreistag zur zustimmenden Kenntnisnahme vorgelegt. Die Wohnraumkonzepte für Darmstadt und den Lahn-Dill-Kreis sollen ebenfalls noch im Herbst 2004 von den zuständigen Gremien (Magistrat bzw. Kreisausschuss) beschlossen werden.



Die Städte, bei denen sich die Konzepte derzeit in Bearbeitung oder Vorbereitung befinden, haben weitaus mehr Orientierungspunkte zur Verfügung als die Städte, die sehr früh mit ihren Konzepten begonnen haben. Zum einen können sie sich an den bereits fertig gestellten Konzepten orientieren: Zwei der vier Städte wollen dies explizit tun und haben dabei konkret das Konzept einer anderen Stadt (von ähnlicher Größe) im Auge. Zum anderen stehen den vier Städten die vom Innenministerium zur Verfügung gestellten Arbeitshilfen zur Erstellung von Wohnraumversorgungskonzepten zur Verfügung.

Für drei der vier Kommunen stellt die Arbeitshilfe 1 des Innenministeriums, die Anregungen zu Inhalten und Vorgehen bei der Erstellung von Wohnraumversorgungskonzepten gibt, eine Orientierung für das eigene Konzept dar. Es wird jedoch dabei zum Teil darauf verwiesen, dass Anpassungen an die örtlichen Verhältnisse notwendig seien. Da Arbeitshilfe 1 sich in erster Linie an mittlere Zentren richtet, wird insbesondere bei den größeren Städten auf die Notwendigkeit eines eigenen Zuschnitts bzw. von zusätzlichen Vertiefungen verwiesen. Die Ergebnisse von Arbeitshilfe 3 des Innenministeriums, die den Kommunen regionalisierte Prognoseergebnisse zu Bevölkerung, Haushalten und Neubaubedarf bereitstellt, wollen nach derzeitigem Stand mindestens drei der vier Städte bei der Konzepterstellung berücksichtigen bzw. direkt nutzen.

### **3. Problemlagen, Ziele und grundlegende Merkmale der Konzepte**

Die Städte mit fertig gestellten oder geplanten Konzepten weisen große Unterschiede auf, sodass sich auch die Problemlagen, auf die mit den Konzepten reagiert wird, und die mit den Konzepten verfolgten Ziele spürbar unterscheiden. Alleine schon von der Einwohnerzahl ergibt sich bei den acht Städten eine Spanne von ca. 29.000 (Rendsburg; Geesthacht) bis 233.000 (Kiel), ebenso unterscheiden sie sich hinsichtlich ihrer Funktion (jeweils vier Ober- und Mittelzentren). Darüber hinaus ist die Situation in mittleren Städten im Einflussbereich von Hamburg (Geesthacht, Elmshorn) anders als in Städten, die außerhalb dieses Raumes liegen (Itzehoe, Rendsburg). Aber auch die Oberzentren weisen keine einheitliche Entwicklung auf. Die Unterschiede zwischen den Städten spiegeln sich unter anderem in der Bevölkerungsentwicklung und der Wohnungsmarktlage wider, was unmittelbaren Einfluss auf die Aufgaben und das Handeln der kommunalen Wohnungspolitik, aber auch der Stadtplanung und Stadtentwicklungspolitik hat. Zunächst wird ein Überblick über die insgesamt relevanten Problemlagen in den Städten gegeben, auf die mit den Konzepten reagiert wird. Anschließend werden die Spezifika der einzelnen Konzepte hinsichtlich örtlicher Problemlagen, der verfolgten Ziele und ihres Grundcharakters dargestellt.

#### **3.1 Überblick über die Problemlagen in den Städten**

In Tabelle 2.1 sind die wesentlichen Probleme aufgeführt, auf die in den Städten nach deren Angaben mit den Wohnraumversorgungskonzepten reagiert wird. Es wird deutlich, dass sich die Wohnraumversorgungskonzepte nicht auf die soziale Wohnungsversorgung beschränken, was angesichts des Titels "Wohnraumversorgungskonzept" durchaus denkbar wäre. Vielmehr werden mit den Konzepten neben wohnungspolitischen zusätzlich auch generelle stadtentwicklungspolitische Themen bzw. Probleme angegangen. Hierzu zählen Fragen, die mit der Entwicklung der Zahl der Einwohner und deren Alterung in Verbindung stehen. Als weitere zu lösenden Probleme bzw. wichtige Themen für die Konzepte werden die negativen Folgen der Stadt-Umland-Wanderungen, der Umgang mit der ungleichen räumlichen Entwicklung innerhalb des Stadtgebiets, die Konzentration von sozialen und baulichen Problemlagen in Stadtquartieren und die Einordnung von Gebieten des Programms "Soziale Stadt" in gesamtstädtische Entwicklungen gesehen.

Die Behandlung des Themas "soziale Wohnungsversorgung" wird von der Sorge geprägt, dass künftig die Versorgungsmöglichkeiten vor dem Hintergrund wegfallender Bindungen und einer Verschlechterung der Einkommenssituation einer wesentlichen Gruppe von Haushalten nicht mehr ausreichen könnten. In diesem Zusammenhang spielen zunehmend auch Fragen der Wirkungen von "Hartz IV" auf Einkommen und Wohnungsversor-

gung eine Rolle, wenngleich bei den bereits fertig gestellten Konzepten dies meist nur noch am Rand bzw. im Nachgang thematisiert werden konnte.

**Tabelle 3.1**

<b>Wesentliche wohnungs- und stadtentwicklungspolitische Probleme (auf die in den Städten mit den Konzepten reagiert wird)</b>
Stagnation bzw. Rückgang der Bevölkerungszahl und Auswirkungen der Alterung
Unsicherheit über künftige Marktentwicklung und die Auswirkungen auf die Neubau- bzw. Wohnbauflächennachfrage bzw. die Nachfrage nach vorhandenen Wohnungsbeständen
Soziale Wohnungsversorgung: Sorge um eine ausreichende Wohnungsversorgung vor dem Hintergrund künftig wegfallender Bindungen und einer Verschlechterung der Einkommenssituation bzw. der Wirkungen von "Hartz IV"
Konzentration von sozialen und baulichen Problemlagen in Stadtquartieren bzw. gesamtstädtische Einordnung von Gebieten des Programms "Soziale Stadt"
Umgang mit den Folgen ungleicher räumlicher Entwicklungen innerhalb des Stadtgebiets
Umgang mit nicht marktgängigen Beständen, Leerstand und Rückbau
Generell: Gewinnung zusätzlicher Informationen über künftige Entwicklungen in der Stadt als Grundlage für die strategische Ausrichtung und das eigene Handeln
Negative Auswirkungen der Stadt-Umland-Wanderungen

Als weiteres Problem, dem mit den Konzepten begegnet werden sollte, wird die Unsicherheit über künftige Marktentwicklungen und deren Auswirkungen auf die Neubau- bzw. Wohnbauflächennachfrage bzw. die Nachfrage nach vorhandenen Wohnungsbeständen gesehen. Zunehmend von Bedeutung sind aus Sicht der Städte und der Wohnungswirtschaft der Umgang mit nicht marktgängigen Beständen, Leerstand und Rückbau. Vielfach wird in Zusammenhang mit den Konzepten auf ein Wissensdefizit bzw. die Notwendigkeit der Gewinnung zusätzlicher Informationen über künftige Entwicklungen in der Stadt als Grundlage für die strategische Ausrichtung und das eigene Handeln hingewiesen.

### **3.2 Grundlegende Merkmale der Konzepte in den einzelnen Städten**

Im Folgenden wird für die einzelnen Städte dargestellt, welche Ausgangs- bzw. Problemlagen für die Konzepte von Bedeutung sind und welche Ziele mit den Konzepten verfolgt werden. Darüber hinaus wird der Frage nachgegangen, ob bzw. in welchem Maße die Ziele der Konzepte operationalisiert wurden, sodass das Erreichen der gesteckten Ziele künftig überprüft werden kann. Zusätzlich wird die fachliche Ausrichtung der Konzepte thematisiert und auf ihren Umfang und Detailliertheitsgrad eingegangen.

## **Geesthacht**

Geesthacht ist mit der Tendenz einer Verknappung preisgünstigen Wohnraums konfrontiert, die zum einen mit dem Wegfall von Bindungen und zum anderen mit einem Anstieg des Mietniveaus in Zusammenhang steht, was insbesondere aus der Nähe zu Hamburg und dem bestehenden Zuzugsdruck herrührt. Darüber hinaus bestand Bedarf, verbesserte Informationen über den Umfang und die Art des künftigen Neubaubedarfs und die dafür notwendigen bzw. verfügbaren Wohnbaulandreserven zu erhalten, unter anderem um Fehlinvestitionen zu vermeiden.

Mit dem Geesthachter Wohnraumversorgungskonzept wurde das Ziel verfolgt, vor dem Hintergrund gesamtstädtischer Wohnungsmarktentwicklungen mehr Informationen zur künftigen sozialen Wohnungsverorgung zu erhalten, um eine effizientere Planung der Wohnungsbauförderung durchführen zu können und die künftige Förderfähigkeit des Wohnungsbaus zu sichern. Darüber hinaus sollten mit dem Konzept Wohnungsmarktstrategien entwickelt werden, die sich insbesondere auf den Neubau verschiedener Wohnformen und auf Wohnbaulandstrategien beziehen.

Das Konzept von Geesthacht weist für die abgehandelten Themen eine Operationalisierung der Ziele auf, die in ihren quantitativen Aussagen und im Zeithorizont so konkret ist, dass sie künftig eine genaue Überprüfung des Erreichens der gesteckten Ziele zulässt. So werden die Quantitäten des benötigten Neubaus und der Baulandbereitstellung benannt, die zur Sicherung einer angemessenen Wohnungsverorgung aller Haushalte bzw. zur Wahrung einer ausreichenden Zahl preisgünstiger Wohnungen in den nächsten Jahren notwendig sind. Zusätzlich werden die Art der zusätzlich benötigten Wohnungen und die Voraussetzungen für ihre Realisierung (z. B. Kosten- und Mietenniveaus) benannt.

Insgesamt konzentriert sich das Wohnraumversorgungskonzept von Geesthacht auf zentrale Sachverhalte des Wohnungsmarkts und der Wohnungsverorgung. Auf die Entwicklung stadtplanerischer oder stadtentwicklungspolitischer Ziele, wie sie bei den (unten beschriebenen) Konzepten anderer Städte enthalten sind, wurde verzichtet. Das Geesthachter Konzept bewegt sich anders als die Konzepte der übrigen Städte nur auf gesamtstädtischer Ebene und lässt teilräumliche Aspekte außer Acht. Die starke Eingrenzung des Geesthachter Konzepts hängt nicht nur mit der Art der örtlichen Problemlagen zusammen, denen mit dem Konzept begegnet werden soll, sondern auch mit den stark begrenzten finanziellen Mitteln, die für die Erarbeitung des Konzepts eingesetzt wurden.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Von der Stadt wird zudem vorgebracht, dass durch den vorliegenden Sozialatlas mit seinen teilräumlichen Ergebnissen eine teilräumliche Differenzierung der Aussagen des Wohnraumversorgungskonzepts nicht mehr nötig war.

Der Schwerpunkt der Ausführungen in dem Geesthachter Wohnraumversorgungskonzept liegt in umfangreichen Analyse- und Prognoseteilen, aus denen die eher knapp gehaltenen und auf wenige Aussagen konzentrierten Handlungsempfehlungen methodisch fundiert abgeleitet werden.

## **Flensburg**

In Flensburg soll mit dem Konzept insbesondere einem künftigen Rückgang der Einwohnerzahl begegnet und kleinräumigen sozialen und baulichen Problemlagen wie sozialen Brennpunkten, hohen Bevölkerungsverlusten und hohen Leerständen entgegengewirkt werden. Darüber hinaus werden die Alterung der Bevölkerung, die soziale Wohnraumversorgung und die generelle Wohnungsbedarfsentwicklung als wichtige Themen angesehen, die mit dem Konzept aufgegriffen werden sollen.

Ziele des Wohnraumversorgungskonzepts von Flensburg sind die Stabilisierung der Einwohnerzahl (bei 85.000 Einwohner) und die Sicherung der Wohnungsversorgung. Das Wohnraumversorgungskonzept wird als Teil einer angebotsorientierten Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik verstanden, die auf den drei Säulen "Stabilisierung der Stadtteile", "Ausweisung von Neubauf Flächen für Einfamilienhäuser" und "Zielvereinbarung mit dem Umland zu Neubauf Flächen" basiert. Die generellen Ziele werden auf kleinräumiger Ebene in detaillierte Zielaussagen heruntergebrochen (mehr dazu in Kapitel 5). Ein wesentliches Ziel des Konzepts ist zudem eine verbesserte Kooperation zwischen der Stadt und den örtlichen Akteuren.

Das Wohnraumversorgungskonzept von Flensburg enthält operationalisierte Ziele insbesondere hinsichtlich der künftigen Bevölkerungs- und Neubauentwicklung. So werden die langfristig zu haltende Einwohnerzahl, die künftig benötigten zusätzlichen Wohnungen und die dafür notwendigen Wohnbauflächen konkret benannt. Auf Ebene der Stadtteile werden neben allgemein gehaltenen Ansätzen zum Teil sehr konkrete Maßnahmen benannt: Neubau- und Abrissvolumina (zum Teil mit Zeithorizont) sowie zum Teil adressscharfe Leitprojekte beispielsweise für Baulückenschließung, Ersatzneubau und Wohnumfeldverbesserung. Die Zielaussagen zur sozialen Wohnungsversorgung und zur Kooperation mit der Wohnungswirtschaft sind dagegen rein qualitativ gehalten.

Das Flensburger Wohnraumversorgungskonzept geht (anders als beispielsweise das von Geesthacht) weit über die zentralen Themen "Wohnen" und "Wohnungsmarkt" hinaus und greift in hohem Maße stadtplanerische und stadtentwicklungspolitische Themen auf. Die Themen "Wohnungsversorgung" und "Wohnungsmarktentwicklung" werden in einen größeren Zusammenhang städtischer Entwicklungen und Zielvorstellungen gestellt und mit

ihnen analytisch und konzeptionell verknüpft. Der Charakter des Flensburger Konzepts enthält wesentliche Elemente eines Stadtentwicklungskonzepts bzw. Stadtumbaukonzepts. Dies wird insbesondere am methodischen Ansatz der Strategieentwicklung sichtbar, der mit der Kategorisierung von Stadtteilen nach Handlungsbedarf ein Element aufweist, das für Stadtumbaukonzepte charakteristisch ist, wie sie die ostdeutschen Städte in den letzten Jahren erarbeitet haben.

Bezogen auf den Umfang und Detailliertheitsgrad der Darstellungen im Konzept liegt der Schwerpunkt in Flensburg weniger bei den gesamtstädtischen Analysen und Prognosen, bei denen zwar ein breites Spektrum an Themen aufgegriffen wird, die jedoch eher schlaglichtartig dargestellt werden. Der Schwerpunkt der Ausführungen liegt vielmehr in detaillierten kleinräumigen Analysen (Stadtteilsteckbriefe und SWOT-Analysen) und insbesondere in einem umfangreichen und differenzierten Handlungs- und Strategieteil, in dem die einzelnen Stadtteile nach Handlungsbedarf kategorisiert werden und auf dieser Grundlage Leitstrategien, Maßnahmen und Akteure/Umsetzungsstrategien aufgezeigt werden.

## **Lübeck**

Die Themen des Gutachtens, das als Grundlage für das Lübecker Wohnraumversorgungskonzept dient, beziehen sich schwerpunktmäßig auf die Felder "soziale Wohnraumversorgung" und "Wohnbauflächenpolitik". Im Bereich der sozialen Wohnungsversorgung ging es vor allem um zum Teil bestehende Probleme mit der Belegung von gebundenen Wohnungen, um den Umfang preisgünstigen Wohnraums bzw. den Bindungswegfall, die Möglichkeiten der Versorgung von speziellen Problemgruppen und die generelle Klärung des künftigen Wohnungsbedarfs nach den in der Vergangenheit zu beobachtenden Schwankungen. Die Wohnungsbedarfsentwicklung ist ebenso von zentralem Interesse für das Wohnbauflächenkonzept. In diesem Zusammenhang ging es vor allem um die Frage des Umfangs, der Art und der Lage der auszuweisenden Wohnbauflächen im Stadtgebiet. Darüber hinaus wurden im Gutachten in hohem Maß Themen und Problemfelder aufgegriffen, die für die Wohnungswirtschaft von Interesse sind. Hierbei ging es neben der allgemeinen Bedarfsentwicklung vor allem um kleinteilige Informationen zu künftigen Nachfragergruppen bzw. die Nachfrage nach verschiedenen Beständen und Stadtquartieren.

Wesentliches Ziel des auf dem Gutachten aufbauenden Wohnraumversorgungskonzepts ist eine verbesserte Ausrichtung und Vorbereitung auf das weiterhin aktuelle Thema "Wohnraumversorgung", die Sicherung von Bindungen über klassische Instrumente und Kooperationen, die Möglichkeit der Akquisition von Fördermitteln bzw. die Bereitstellung

staatlicher Fördermittel bei sinnvollen Projekten. In Lübeck wird insbesondere in diesem Bereich das Ziel einer Zusammenarbeit mit der Wohnungswirtschaft verfolgt.

Das Ziel des ebenfalls auf dem Gutachten aufbauenden "Wohnbauflächenkonzepts" ist eine an aktuelle bzw. künftig zu erwartende Entwicklungen angepasste Flächenpolitik. Hierbei geht es unter anderem um den Umfang der benötigten Flächen, "Innen- versus Außenentwicklung" sowie die Nachfolgenutzung von Brachen.

Da in Lübeck bislang die eigentlichen Konzepte noch nicht fertig gestellt sind, wurden von der Stadt noch keine operationalisierten Ziele formuliert. Dies ist im Rahmen der weiteren Konzepterarbeitung vorgesehen.<sup>12</sup>

Auch wenn das Wohnbauflächenkonzept und das Wohnraumversorgungskonzept in Lübeck noch nicht erstellt wurden, so lassen sie sich (zumindest für die Vergleichszwecke der vorliegenden Untersuchung) in Verbindung mit dem Grundlagengutachten als Gesamtkonzept begreifen, das aus drei Bestandteilen (Gutachten und zwei Konzepte) besteht. Das Lübecker Konzept wird demnach voraussichtlich thematisch enger gefasst sein als das Flensburger Konzept, da es weitaus weniger stadtplanerische und stadtentwicklungspolitische Themen aufgreift. Es liegt thematisch bzw. vom Grundcharakter näher an dem in Geesthacht verfolgten Ansatz, da ebenso wie bei diesem "Wohnbauflächen" und "soziale Wohnungsversorgung" im Mittelpunkt stehen. Die im Lübecker Gutachten durchgeführten Analysen (und vermutlich auch die beiden darauf aufbauenden Konzeptteile) sind jedoch weitaus umfangreicher und differenzierter als beim Geesthachter Konzept. Bei dem Lübecker Gutachten ist insbesondere hervorzuheben, dass es sehr umfangreiche kleinräumige bzw. kleinteilige Analysen, Prognosen und Handlungsfelder enthält. Darüber hinaus sind die umfangreichen wohnungswirtschaftlich geprägten Fragestellungen bemerkenswert.

## **Itzehoe**

In Itzehoe wird mit dem Konzept auf wohnungswirtschaftliche, städtebauliche und soziale Probleme reagiert, die sich insbesondere in dem Programmgebiet Edendorf des Bundesländer-Programms "Soziale Stadt" konzentrieren. Darüber hinaus soll auf gesamtstädtischer Ebene mit dem Konzept vor allem der sich quantitativ und qualitativ verändernden

---

<sup>12</sup> Die konkretisierten Ziele werden sich nach den Ergebnissen der geführten Gespräche und der Auswertung erster Konzeptunterlagen insbesondere auf potenzielle Wohnbauflächen inkl. Bebauungsgebiete, Projekte der Innenentwicklung, die Entwicklung des Sozialwohnungsbestands bzw. Kooperationen mit der Wohnungswirtschaft zur Belegung von Wohnungen sowie Aktivitäten der Wohnungsbaugesellschaften (Neubau, Modernisierung und Abriss) in den Jahren 2004 bis 2008 beziehen.

Nachfrage nach Wohnungen und den daraus für den Wohnstandort Itzehoe resultierenden Problemen begegnet werden.

Ziele des Wohnraumversorgungskonzepts sind die Vermarktung von Itzehoe als Wohnstandort, eine nachfragegerechte Anpassung des Wohnungsbestands und die Sicherung der sozialen Wohnungsversorgung. Das Wohnraumversorgungskonzept wird in Itzehoe als ganzheitlicher Ansatz verstanden, bei dem es nicht nur um "Wohnraum", sondern auch um die Stadt als "Wohnort und Lebensmittelpunkt" geht. Im Konzept wurde für Itzehoe das Leitbild "Wohnen im Grünen zwischen Marsch und Geest" entwickelt, das die Grundlage für die Verfolgung der oben genannten Ziele darstellt.

Das Wohnraumversorgungskonzept von Itzehoe enthält insbesondere operationalisierte Zielaussagen zur Zahl der Wohnungen, die vom Markt genommen werden müssen, um den Wohnungsmarkt stabil zu halten und städtebauliche Missstände zu verhindern. Darüber hinaus werden konkrete Vorschläge zur Reduzierung bzw. Aufgabe von Neubauvorhaben im Geschosswohnungsbau und zur Realisierung von zusätzlichem Einfamilienhausbau gegeben. Im Bereich der sozialen Wohnungsversorgung wird die Zahl der jährlichen Modernisierungen benannt, die für einen ausreichenden Erhalt der Zahl der gebundenen Wohnungen notwendig sind. Die dargestellten operationalisierten bzw. quantifizierten Zielaussagen des Konzepts beziehen sich auch auf den Stadtteil Edendorf (Programmgebiet "Soziale Stadt").

Das Wohnraumversorgungskonzept von Itzehoe ist unter den untersuchten Konzepten am stärksten von einem stadtentwicklungspolitischen Untersuchungsansatz und von einer städtebaulichen Orientierung geprägt. Dies wird alleine schon dadurch deutlich, dass anders als in den anderen Städten in dem Itzehoer Konzept eingangs ausführlich auf Stadtgeschichte und Stadtmilieu sowie auf Stadtstruktur und Stadtgestalt eingegangen wird und diese Betrachtungsweise das gesamte Konzept prägt. Das Konzept widmet sich jedoch ebenso dem Bereich der aktuellen Wohnungsversorgung, der künftigen Wohnungsbedarfsentwicklung und enthält zahlreiche wohnungspolitische und wohnungswirtschaftliche Handlungsvorschläge. Das Itzehoer Konzept weist vom methodischen Ansatz starke Parallelen zu Stadtumbaukonzepten auf, wie sie für ostdeutsche Städte entwickelt wurden. Es liegt somit vom Grundcharakter weitaus näher an dem Flensburger Konzept als an dem Konzept von Geesthacht bzw. dem vorgesehenen Lübecker Wohnraumversorgungskonzept.

Bei dem Itzehoer Konzept sind Analyse-, Prognose- und Handlungsteile in etwa gleichgewichtig. Die einzelnen Handlungsvorschläge werden für einzelne Themenbereiche jeweils aus vorangestellten Analyse- bzw. Prognoseteilen abgeleitet und enthalten zum Teil



sehr kleinteilige Aussagen zu städtebaulichen und wohnungspolitischen Maßnahmen. Im Konzept wird das gewählte kooperative Verfahren der Erarbeitung hervorgehoben.

### **Städte mit in Bearbeitung bzw. in Vorbereitung befindlichen Konzepten**

Bei den übrigen vier Städten, bei denen sich die Konzepte in Bearbeitung bzw. in Vorbereitung befinden, können nur eingeschränkte bzw. vorläufige Aussagen zu Problemlagen, Zielsetzungen und Grundcharakter der Konzepte gemacht werden.

Die Zielsetzungen des in Bearbeitung befindlichen Konzepts von **Elmshorn** liegen im Wesentlichen in Lösungsansätzen für die besonderen Schwierigkeiten des Programmgebiets der "Sozialen Stadt" Hainholz und für die aus der Zuwanderung von sozial schwachen Haushalten aus Hamburg resultierenden Probleme der sozialen Wohnungsversorgung. Generell sollen mit dem Konzept die Kenntnisse zu stadtweit(en) relevanten Entwicklungen erhöht werden. Darüber hinaus ist die verstärkte Zusammenarbeit mit örtlichen Akteuren ein besonderes Ziel.

Auf Grundlage des beauftragten Gutachtens und der vorgesehenen Inhalte lässt sich schließen, dass der Grundcharakter des Elmshorner Konzepts auf gesamtstädtischer Ebene in der vorrangigen Darstellung von wohnungsmarktbezogenen Analysen und Prognosen und der Ableitung wohnungs- und baulandpolitischer Handlungsempfehlungen liegen wird. Teilmarktbezogene Aussagen werden sich unter anderem auf die soziale Wohnungsversorgung und die Nachfrage von Sonderwohnformen beziehen. Auf teilräumlicher Ebene wird sich das Konzept vor allem dem Wohnstandort bzw. Programmgebiet der "Sozialen Stadt" Hainholz und dessen Einordnung in gesamtstädtische Entwicklungen widmen.

In **Rendsburg** liegt das vorrangige wohnungspolitische Problem, das Anlass für die Vorbereitung eines Wohnungsraumversorgungskonzepts war, in den zunehmenden Wohnungsleerständen, die konzentriert in bestimmten Beständen im Stadtgebiet auftreten. Hinzu trat im Oktober 2004 die Entscheidung des Bundes zur künftigen Schließung zweier Kasernen zwischen 2006 und 2010, wodurch zum einen einschneidende Wirkungen auf die Nachfrage erwartet werden, zum anderen sich aber auch neue wohnungspolitische Chancen ergeben, bisher im Stadtgebiet fehlende Baulandflächen für Eigenheime zu erschließen.

Die genauen Zielstellungen des Rendsburger Konzepts sollen noch zwischen der Stadt und den Wohnungsunternehmen abgestimmt werden. Aufgrund der Expertengespräche zeichnet sich ab, dass im Rahmen des Konzepts die Problemgebiete der Stadt und die

dort vorrangigen Maßnahmen abgegrenzt sowie Hinweise auf Prioritäten gewonnen werden sollen. Hierbei ist insbesondere die Vorbereitung des gezielten Mitteleinsatzes von Interesse (z. B. Stadtumbau West, "Soziale Stadt"). Die Entwicklung der Bestände wird im engen Kontext mit dem Quartier gesehen. Dementsprechend sollen Gegenstand der Analysen sowohl wohnungsmarktbezogene als auch stadtentwicklungspolitische Fragestellungen sein. Inwiefern teilträumliche Betrachtungen sich allein auf ausgewählte Schwerpunktgebiete oder alle Stadtteile erstrecken, ist noch offen. Über das Rendsburger Stadtgebiet hinaus ist die Berücksichtigung der Entwicklungen in der Nachbarstadt Büdelsdorf (ca. 10.000 Einwohner) vorgesehen, mit der Rendsburg hierzu im Kontakt steht.

Für die Stadt **Kiel** war der künftig starke Rückgang des gebundenen Wohnungsbestands sowie die Klumpung von städtebaulichen, wohnungspolitischen und sozialen Problemlagen in Kieler Stadtteilen Anlass für eine interne Analyse zur Entwicklung der sozialen Wohnungsversorgung. Mit dem Wohnraumversorgungskonzept sollen nunmehr weiterführend in Kooperation mit den Wohnungsmarktakteuren Strategien zur Versorgung von sozial benachteiligten Gruppen mit Wohnraum gefunden werden. Hierbei steht aus Sicht der Stadt an Stelle des traditionellen sozialen Wohnungsbaus die Suche nach neuen Wegen im Vordergrund, wie z. B. Kooperationsverträge oder der Ankauf von Nutzungsrechten. Neben gesamtstädtischen Analysen und Strategien sollen weitergehende teilträumliche Betrachtungen zu einzelnen Quartieren und Stadtgebieten wichtiger Konzeptbaustein sein. Die Aufgaben- und Zielstellungen des Wohnraumversorgungskonzepts sowie der Umfang der teilträumlichen Vertiefungen werden zwischen der Stadt und der Wohnungswirtschaft noch abgestimmt. Die Wohnungsunternehmen haben sich prinzipiell für eine Orientierung am Lübecker Konzept (siehe oben) ausgesprochen; ein Erfahrungsaustausch mit Lübeck ist vor einer Auftragsvergabe vorgesehen. Dementsprechend kann eine ähnliche Grundausrichtung des Kieler Konzepts wie bei Lübeck angenommen werden (eher wohnungs-/ wohnbauflächenpolitische Ausrichtung).

In **Neumünster** wird derzeit ein Integriertes Stadtentwicklungskonzept (ISEK) erstellt, das die übergreifenden Strategien der Stadt und ihrer Quartiere bestimmen wird bzw. Ansätze aus den Bereichen Gewerbe, Grün, Wohnen etc. zusammenführt. Darüber hinaus besteht ein Bedarf der Vertiefung von Kenntnissen über den Mietwohnungsbestand und dessen dauerhafter Marktfähigkeit. In Folge der Marktentspannung wurden über Leerstände Defizite von Beständen deutlich, sodass für einen angestrebten zielgenauen Mitteleinsatz die Frage besteht, ob und welche Bestandsmaßnahmen eine dauerhafte Vermietung ermöglichen. Dementsprechend soll das Wohnraumversorgungskonzept seinen Schwerpunkt auf den Mietwohnungsbestand und wohnungsmarktpolitische Fragestellungen legen. Die genaue Aufgabenstellung des Wohnraumversorgungskonzepts und auch die Abgrenzung

zum ISEK sollen noch mit den Wohnungsunternehmen und dem Gutachter-Büro des ISEK anhand der Zwischenergebnisse des ISEK erörtert werden.

### 3.3 Überblick über den Grundcharakter und die Darstellungsschwerpunkte

Abbildung 3.1 nimmt eine Verortung der Wohnraumversorgungskonzepte nach ihrem Grundcharakter vor. Dabei wird bei den Konzepten der einzelnen Städte zwischen einer Schwerpunktsetzung im Bereich Wohnungspolitik und im Bereich Stadtentwicklung bzw. Stadtplanung sowie zwischen gesamtstädtischer und teilräumlicher Schwerpunktsetzung unterschieden. Die in Vorbereitung befindlichen Konzepte von Neumünster und Kiel, bei denen nur eine voraussichtliche Einordnung möglich war, wurden entsprechend gekennzeichnet. Bei Rendsburg wurde von einer Einordnung abgesehen, weil sie derzeit in dieser Form noch nicht möglich ist.

Abbildung 3.1

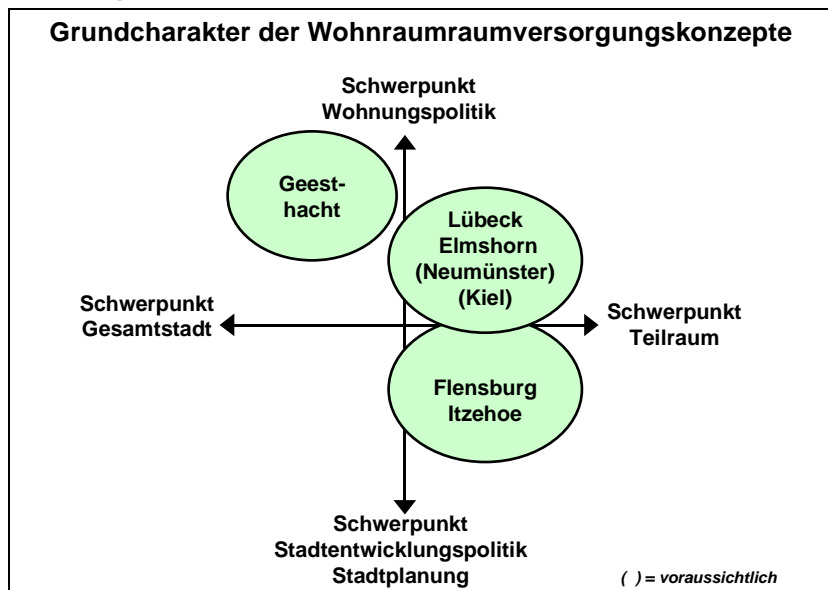


Tabelle 3.2 gibt zusammenfassend einen Überblick über die fachliche Ausrichtung bzw. den Grundcharakter sowie die inhaltlichen Darstellungsschwerpunkte der Wohnraumversorgungskonzepte der einzelnen Städte. Bei den Städten mit in Bearbeitung oder in Vorbereitung befindlichen Konzepten werden die fachliche Ausrichtung und der Grundcharakter dargestellt, die nach den augenblicklichen Überlegungen voraussichtlich zu erwarten sind.

Um eine erste Vorstellung von dem Umfang der fertig gestellten Konzepte zu vermitteln, werden in der Tabelle die Seitenzahlen ausgewiesen. Welche Unterschiede die Konzepte hinsichtlich der abgehandelten Inhalte und deren Differenzierung im Detail aufweisen, wird in den folgenden Kapiteln thematisiert.

**Tabelle 3.2**

Stadt	Wohnraumversorgungskonzept/Gutachten		
	Fachliche Ausrichtung bzw. Grundcharakter	Inhaltliche Darstellungsschwerpunkte	Umfang (Seiten)
Geesthacht	Überwiegend wohnungspolitische Ausrichtung	Analyse und Prognose	49
Flensburg	Stadtentwicklungs- und wohnungspolitische Ausrichtung	Kleinräumige Analysen, kleinräumiger Handlungsbedarf/Maßnahmen	117*
Lübeck	Wohnungspolitische und wohnbauflächenpolitische Ausrichtung	Analysen und Prognosen, kleinräumige Handlungsfelder	232
Itzehoe	Stadtentwicklungspolitische bzw. stadtplanerische und wohnungspolitische Ausrichtung	Gesamtstädtische und kleinräumige Analysen, Prognosen und Handlungsfelder weitgehend gleichgewichtig, Konzeptteil zu Programmgebiet "Soziale Stadt"	150
Elmshorn	Voraussichtlich überwiegend wohnungspolitische Ausrichtung	(Konzept erst in Bearbeitung: voraussichtlich gesamtstädtische Analysen, Prognosen und Handlungsfelder, Konzeptteil zu Programmgebiet "Soziale Stadt")	-
Rendsburg	Voraussichtlich wohnungs- und stadtentwicklungspolitische Ausrichtung	(Konzept erst in Vorbereitung)	-
Kiel	Voraussichtlich wohnungspolitische und wohnbauflächenpolitische Ausrichtung	(Konzept erst in Vorbereitung)	-
Neumünster	Voraussichtlich überwiegend wohnungspolitische Ausrichtung	(Konzept erst in Vorbereitung)	-

\* Teil I (Endbericht) und Teil II (Stadtteilsteckbriefe)

## 4. Inhalte und Datengrundlagen der Konzepte

In diesem Kapitel werden für die fünf Städte, bei denen die Wohnraumversorgungskonzepte/Gutachten bereits fertig gestellt oder in Bearbeitung sind, die Inhalte und verwendeten Datengrundlagen dargestellt. Dabei wird zwischen den Analyseteilen und den Prognoseteilen der Konzepte unterschieden.

### 4.1 Analyseteil der Konzepte

Tabelle 4.1 gibt einen Überblick über die Datenquellen bzw. Art der Informationen, auf die bei den Analysen zurückgegriffen wurde. Hervorzuheben ist, dass neben den Daten der Stadt (Statistik, Verwaltungsdaten, vorliegende Gutachten/Vorarbeiten) und der Landes- und Bundesstatistik in allen fünf Städten mit vorliegenden und in Bearbeitung befindlichen Konzepten auf Daten der Wohnungswirtschaft zurückgegriffen wurde. In der Regel wurden dadurch Daten zu Themen gewonnen, die nicht durch andere Informationen hätten abgedeckt werden können. Dies zeigt, dass die eingeschlagenen kooperativen Verfahren gleichzeitig durchweg zu einer Verbesserung der zur Verfügung stehenden Informationsgrundlagen beitragen.

**Tabelle 4.1**

<b>Datengrundlagen der Analyseteile der Konzepte</b>					
	Geesthacht	Flensburg	Lübeck	Itzehoe	Elmshorn
Städtische Daten: Statistik, Verwaltung, Gutachten	+	+	+	+	+
Daten der Landes- und Bundesstatistik	+	+	+	+	+
Daten der Wohnungswirtschaft	+	+	+	+	+
Wohnungsmarktbeobachtung/ Daten der Investitionsbank	-	+	+	-	(+)
Daten sonstiger Institutionen bzw. Verbände (GfK, RDM etc.)	+	+	+	+	+
Gutachten/Studien (überörtlich)	+	+	+	-	(+)
Expertengespräche/-einschätzungen	-	+	+	+	+
Personen-/Haushaltsbefragung	-	-	-	+	+
Begehungen (durch Gutachter)	-	-	-	+	-
+ = trifft zu            (+) = noch offen					

Ebenfalls in allen Städten wurde zusätzlich auf Daten sonstiger Institutionen und Verbände zurückgegriffen, beispielsweise auf Daten zur Kaufkraft der Gesellschaft für Konsumforschung (GfK) und zur Miethöhe des Ring Deutscher Makler (RDM). Weitere Informationen wurden aus vorliegenden überörtlichen Gutachten bezogen und ggf. argumentativ oder rechnerisch auf die örtlichen Verhältnisse heruntergebrochen, wenn zu einzelnen

Sachverhalten auf örtlicher Ebene keine Daten vorlagen. In den meisten Städten wurden von den Gutachtern Expertengespräche mit örtlichen Akteuren geführt, teilweise wurden/werden in den Städten Personen- bzw. Haushaltsbefragungen oder Begehungen durchgeführt.

Grundsätzlich zeigt sich, dass Schwierigkeiten insbesondere darin bestehen, geeignete kleinräumige Daten für die Konzepte zu gewinnen. Ähnliches gilt für Informationen zu differenzierten Teilgruppen der Nachfrage (Haushaltstypen, Einkommensgruppen) oder des Wohnungsangebots (z. B. Bestand privater Einzeleigentümer). Von den beauftragten Gutachtern wurde versucht, solche Informationslücken zum Beispiel über Haushaltsbefragungen oder Daten der Wohnungswirtschaft zu schließen. Zwar standen den Gutachtern hierdurch zusätzliche Informationen zur Verfügung, jedoch musste nach wie vor mit Daten gearbeitet werden, die auf schmaler statistischer Basis standen (Stichprobe bei Befragungen) oder aber nur Teilbereiche des städtischen Wohnungsmarkts (Daten der Wohnungswirtschaft) abbildeten. Insgesamt ist es den Städten bzw. Gutachtern bei den vorliegenden Konzepten gelungen, zu kleinräumigen und differenzierten Sachverhalten wichtige und aufschlussreiche Analyseergebnisse vorzulegen, allerdings musste dabei oft hart an der Grenze des methodisch Zulässigen gearbeitet werden. Im Einzelfall wurde diese Grenze offenbar in der Not, Aussagen zum betreffenden Themenfeld zu machen, auch etwas überschritten. Diese Aussage ändert jedoch nichts daran, dass insgesamt auf Grundlage der zur Verfügung stehenden Datengrundlagen in den Konzepten qualitativ sehr hochwertige und vor allem neue Erkenntnisse erarbeitet wurden.

In Tabelle 4.2 sind die in den Analyseteilen der Konzepte abgehandelten Inhalte aufgeführt. Es wird deutlich, dass in den Konzepten durchweg ein breites Spektrum an Themen in die Analysen einbezogen wurde bzw. wird, und zwar weitgehend unabhängig von dem Umfang der Konzepte, der sich vereinfachend an der Seitenzahl messen lässt (siehe oben Tabelle 3.2). So werden in dem eher schlanken Konzept von Geesthacht thematisch nicht wesentlich weniger Punkte abgehandelt als in dem sehr umfangreichen Gutachten von Lübeck. Der wesentliche Unterschied liegt somit weniger in der thematischen Breite als vielmehr in der sachlichen und teilräumlichen Differenzierung der Analysen sowie in der Ausführlichkeit der Darstellung von Methoden und Ergebnissen.

Die Analyseteile des Geesthachter Konzepts bewegen sich nahezu ausschließlich auf gesamtstädtischer Ebene. Sie widmen sich insbesondere Wohnungsmarktprozessen, die intensiv und methodisch fundiert untersucht werden.

Tabelle 4.2

Inhalte der Analyseteile der Konzepte der Städte					
	Geesthacht	Flensburg	Lübeck	Itzehoe	Elmshorn*
<b>Allgemeine/wirtschaftliche Rahmenbedingungen</b>					
Beschäftigung, Arbeitslosigkeit	-	+	+	+	(+)
Pendler	-	-	+	+	
<b>Demographie</b>					
Bevölkerungszahl-/struktur	+	+	+	+	(+)
Komponenten Bevölkerungsentwicklung	+	+	+	+	(+)
<b>Nachfrage</b>					
Private Haushalte	+	+	+	+	(+)
Kaufkraft/Einkommen	+	+	+	+	(+)
Sonst. Nachfragestrukturen	+	+	+	+	(+)
Umzugsabsichten/-wünsche	-	-	-	+	(+)
<b>Wohnungsangebot</b>					
Struktur des Wohnungsbestands	+	+	+	+	(+)
Bautätigkeit/Abgänge	+	+	+	+	(+)
Investitionsbedarf im Bestand	-	+	+	+	
Eigentümerstruktur	-	+	-	+	(+)
<b>Wohnungsversorgung</b>					
Wohnungsversorgung allgemein	+	+	+	+	(+)
Wohneigentumsquote	+	+	+	+	(+)
Soziale Wohnungsversorgung allg.	+	+	+	+	(+)
WBS, Transfereinkommen, Notfälle	+	+	+	+	(+)
Preisgünstige/gebundene (Sozial-)WE	+	+	+	+	(+)
<b>Wohnungsmarkt</b>					
Mieten	+	+	+	+	(+)
Fluktuation/innerstädtische Mobilität	-	+	+	+	(+)
Leerstand	+	+	+	+	(+)
Vermietbarkeit von Beständen	+	-	+	+	
<b>Immobilienmarkt/Baulandpotenzial</b>					
Kauffälle	-	+	+	-	
Kaufpreise	+	+	+	-	(+)
Baulandpotenzial	+	+	+	+	(+)
<b>Räumliche/sachliche Differenzierung der Analysen</b>					
Vergleiche zu Region, Land	-	+	+	-	
Entwicklungen im Umland	-	+	+	-	(+)
Stadtweite teilträumliche Analysen	-	+	-	-	
Ausgewählte teilträumliche Analysen	-	-	+	+	(+)
Analysen zu Teilbeständen	+	+	+	+	(+)
<b>Weitere Themen/Analysen</b>					
Stadtgeschichte/-gestalt/-milieu	-	-	-	+	
Image von Quartieren/Lagemerkmale	-	+	+	+	(+)
Städtebauliche Defizite	-	+	+	+	(+)
+ = trifft zu Elmshorn: (+) = voraussichtlicher Inhalt; ohne Angabe = noch offen					
* voraussichtliche Inhalte laut Leistungsbeschreibung zum Gutachten und geführten Gesprächen					

Beim Flensburger Konzept, bei dem eher stadtentwicklungspolitische Aspekte im Vordergrund stehen, werden in den gesamtstädtischen Analysen die einzelnen Themen eher knapp und schlaglichtartig aufgegriffen. Dagegen werden die einzelnen Stadtteile in Stadtteilsteckbriefen mit einer Vielzahl von Indikatoren systematisch und umfangreich analysiert.

Das Grundlagengutachten von Lübeck weist insgesamt die umfangreichsten sowie sachlich und teilräumlich am stärksten differenzierten Analysen aller untersuchten Konzepte auf. Die Analysen haben ihren Schwerpunkt in wohnungsmarktbezogenen und wohnungswirtschaftlichen Fragestellungen. Die teilräumlichen Analysen in Lübeck beziehen sich anders als in Flensburg nicht auf alle Stadtteile, sondern richten sich auf ausgewählte Stadtteile, bei denen von der begleitenden Arbeitsgruppe besonderer Handlungsbedarf gesehen wurde.

Beim Itzehoer Konzept erstrecken sich die umfangreichen und detaillierten Analysen sowohl auf das gesamte Stadtgebiet als auch auf ausgewählte Problembereiche, darunter insbesondere auf das Programmgebiet "Soziale Stadt". Die Analyseteile wie auch das gesamte Konzept von Itzehoe sind stark von einer stadtentwicklungspolitischen und stadtplanerischen Sichtweise geprägt, wohnungspolitische und wohnungsmarktbezogene Fragestellungen werden dieser Sicht weitgehend untergeordnet.

Das Elmshorner Konzept, das erst in Bearbeitung ist, dürfte in seinen Analyseteilen durch wohnungspolitische und wohnungsmarktbezogene Fragestellungen geprägt werden. Es dürfte am ehesten dem Lübecker Gutachten nahe kommen, angesichts der wesentlich geringeren Größe bzw. Einwohnerzahl ist jedoch ein geringerer Detailliertheitsgrad der Analysen zu erwarten bzw. angemessen. Die Analysen werden wie in Itzehoe auch das Programmgebiet "Soziale Stadt" umfassen.

## **4.2 Prognoseteil der Konzepte**

Tabelle 4.3 zeigt die in den Prognoseteilen der Konzepte abgehandelten Inhalte und die Grundlagen der erarbeiteten Prognosen. Die gewählten Prognosezeiträume bezogen auf Bevölkerung, Haushalte und Wohnungs-/Neubaubedarf reichen bei den drei Städten Geesthacht, Flensburg und Itzehoe bis 2015, bei Lübeck bis 2020, und bei Elmshorn wurde auf Initiative der Wohnungswirtschaft ein Prognosezeitraum bis 2030 gewählt.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Bei Neumünster ist ein Prognosehorizont bis 2015 und bei Rendsburg bis 2020 vorgesehen, bei Kiel steht er noch nicht fest.



Tabelle 4.3

Inhalte und Grundlagen der Prognoseteile der Konzepte der Städte					
	Geesthacht	Flensburg	Lübeck	Itzehoe	Elmshorn
<b>Bevölkerungsprognose</b>					
Grundlage/Quelle					
- Gutachter	+	-	+	+	+
- Stadt	-	-	+	-	-
- Statistisches Landesamt	-	+	-	-	-
- IfS-Studie* (BBR/StaLa)	-	-	-	-	-
- Arbeitshilfe 3 (Innenministerium)	-	-	-	-	-
Prognosezeitraum bis (Jahr)	2015	2015	2020	2015	2030
Varianten (Anzahl)	1	2	2	3	3
Bezug zu IfS-Studie/Arbeitshilfe 3	-	+	+	-	+
Sachliche Differenzierung (z. B. Altersgruppen)	+	-	+	+	+
Teilräumliche Differenzierung (z. B. Stadtteile)	-	-	+	-	-
<b>Haushaltsprognose</b>					
Grundlage/Quelle					
- Gutachter	+	-	+	+	+
- Stadt	-	-	-	-	-
- Statistisches Landesamt	-	-	-	-	-
- IfS-Studie* (BBR/StaLa)	-	+	-	-	-
- Arbeitshilfe 3 (Innenministerium)	-	-	-	-	-
Prognosezeitraum bis (Jahr)	2015	2015	2020	2015	2030
Varianten (Anzahl)	1	2	2	3	3
Bezug zu IfS-Studie/Arbeitshilfe 3	-	+	+	-	+
Sachliche Differenzierung (z. B. Haushaltsgröße)	+	-	+	+	+
Teilräumliche Differenzierung (z. B. Stadtteile)	-	-	+	-	-
<b>Wohnungs-/Neubaubedarf (bzw. Leerstand)</b>					
Grundlage/Quelle					
- Gutachter	+	+	+	+	+
- Stadt	-	-	-	-	-
- Statistisches Landesamt	-	-	-	-	-
- IfS-Studie* (BBR/StaLa)	-	+	-	-	-
- Arbeitshilfe 3 (Innenministerium)	-	-	-	-	-
Prognosezeitraum bis (Jahr)	2015	2015	2020	2015	2030
Varianten (Anzahl)	1	3	2	3	3
Bezug zu IfS-Studie/Arbeitshilfe 3	-	+	+	-	+
Sachliche Differenzierung (z. B. Bautyp)	+	+	+	+	+
Teilräumliche Differenzierung (z. B. Stadtteile)	-	-	+	-	-
<b>Weitere Prognoseergebnisse mit Zeitraum bis (Jahr)</b>					
Gebundene Wohnungen	2007	2010	2020	2010	(+)
Bedarf an Bindungen bzw. Nachfrage nach Sozialwohnungen	-	-	2020	2015	(+)
Ausschöpfung Wohnbauflächen	-	2006	2020	-	-
* Wohnungsmarktprognose für Schleswig-Holstein bis 2015; Gutachten des IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH im Auftrag des Innenministeriums des Landes Schleswig-Holstein, 2002					
+ = trifft zu (+) = Prognose geplant (ohne Angabe Zeitraum/Jahr)					

In Geesthacht, Itzehoe und Elmshorn wurden bzw. werden die Prognosen vom Gutachter erstellt. In Lübeck wurde als Basis die Bevölkerungsprognose der Stadt genommen, auf die der Gutachter weitere Prognoseschritte aufsetzte (Verlängerung Zeitraum bis 2020 sowie Haushalts- und Wohnungsbedarfsprognose).

Aus Sicht des Innenministeriums ist von besonderem Interesse, inwiefern in den Städten bei der Erarbeitung der Prognosen auf vom Innenministerium verwendete landesweite Prognoseergebnisse Bezug genommen wurde bzw. ob Vergleiche mit diesen vorgenommen wurden. Dies ist unter anderem in Flensburg der Fall: Hier wurde auf die Ergebnisse der vom IfS im Auftrag des Innenministeriums für den Zeitraum bis 2015 erarbeiteten Wohnungsmarktprognose für Schleswig-Holstein Bezug genommen, die neben landesweiten auch Ergebnisse für kreisfreie Städte und Kreise enthält. Da die Ergebnisse für Flensburg auch vor dem Hintergrund der zwischenzeitlichen tatsächlichen Entwicklung als zu pessimistisch eingestuft wurden, wurden vom Gutachter zusätzlich Alternativrechnungen durchgeführt und Überlegungen angestellt, inwiefern die Zielgröße einer konstanten Bevölkerungszahl (Zielprognose) realistisch ist. Zusätzlich zu Flensburg wurde in dem Gutachten zu Lübeck auf die Prognoseergebnisse aus der IfS-Studie Bezug genommen bzw. diese wurden mit den eigenen Ergebnissen verglichen.

Bei den übrigen Städten war dies nicht der Fall, da es sich um kreisangehörige Städte handelt, zu denen in der landesweiten Studie keine Ergebnisse enthalten sind. Bei diesen Städten ist von Interesse, ob die Arbeitshilfe 3 des Innenministeriums, die eigens für den Zweck der Erstellung von Wohnraumversorgungskonzepten auf die Ebene der mittleren Zentren heruntergebrochene Prognoseergebnisse enthält, genutzt werden. Dies ist bei Geesthacht und Itzehoe nicht der Fall, da die Prognoseergebnisse bei diesen beiden Städten bereits vor Erscheinen der Arbeitshilfe 3 erarbeitet waren. Bei Elmshorn wird die Arbeitshilfe von dem derzeit an dem Konzept arbeitenden externen Gutachter jedoch in die Überlegungen einbezogen.

Bei vier der fünf Städte weisen die Bevölkerungsprognosen eine sachliche Differenzierung der Ergebnisse auf, z. B. nach Altersgruppen. Eine teilräumliche Differenzierung (z. B. nach Stadtteilen) der Bevölkerungsprognose wurde nur in einer Stadt vorgenommen.

Ähnlich verhält es sich bei der Haushaltsprognose: Auch hier wurde in vier Städten eine sachliche (z. B. nach Haushaltsgröße bzw. Haushaltstypen), aber nur in einer Stadt eine teilräumliche Differenzierung durchgeführt. Beim Wohnungs- bzw. Neubaubedarf wurde in allen fünf Städten unterschieden, welche Art von Wohnungen (z. B. Gebäudetyp, Miete/Eigentum) benötigt wird, und in einer Stadt wurden teilräumliche Ergebnisse vorgelegt.

Die insgesamt kleinteiligsten Ergebnisse zu Bevölkerung, Haushalten und Wohnungs- bzw. Neubaubedarf enthält das Gutachten für Lübeck. Hier werden die Prognoseergebnisse nicht nur jeweils auf Stadtteilebene heruntergebrochen, sondern es werden auf Stadtteilebene zusätzlich zu der Gesamtentwicklung Ergebnisse zu einzelnen Teilgruppen der Bevölkerung, der Haushalte und des Wohnungsbedarfs dargestellt. Dies führt jedoch dazu, dass Aussagen zur Entwicklung von sehr kleinen Teilgruppen gemacht werden, denen eher der Charakter einer beispielhaften Verdeutlichung von möglichen künftigen kleinteiligen Verteilungsmustern als von harten Prognoseergebnissen zukommen dürfte. Dennoch sind die Ergebnisse als wertvolle Hinweise für die Entwicklung von Stadtquartieren zu werten.

Zusätzlich zu Bevölkerungs-, Haushalts- und Wohnungs- bzw. Neubaubedarfsprognosen wurden in einigen Wohnraumversorgungskonzepten/Gutachten weitere Sachverhalte prognostiziert. Hierzu zählen die Zahl der gebundenen Wohnungen, der Bedarf an Bindungen bzw. die Nachfrage nach Sozialwohnungen und die Ausschöpfung von Wohnbauflächen durch künftigen Neubau.

#### **4.3 Bewertung der Analysen und Prognosen**

Die untersuchten Wohnraumversorgungskonzepte enthalten durchweg Analysen und Prognosen, die grundsätzlich als methodisch fundiert und qualifiziert zu bewerten sind. Dies dürfte sicherlich der durchgängigen Einbindung externer Gutachter in die Konzepterstellung geschuldet sein, durch die die personellen Kapazitäten für die Erarbeitung erhöht wurden und zusätzliches Fachwissen eingeflossen ist. Dies gilt umso mehr, als die Konzepte zum Teil sehr differenzierte Analysen und Prognosen enthalten, die besonderes methodisches Wissen und Kenntnisse der Datengrundlagen voraussetzen. Trotz der Einbindung externer Gutachter stoßen die Analysen und Prognosen zum Teil an die Grenzen des Machbaren bzw. methodisch Vertretbaren, wenn mit der zur Verfügung stehenden schwachen Datenbasis sehr detaillierte Ergebnisse dargestellt werden. Dabei ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die methodische Fundiertheit der Analyse- und Prognoseergebnisse naturgemäß umso mehr nachlässt, je detaillierter die Informationen sind, die in den Konzepten abgehandelt bzw. in der jeweiligen Stadt benötigt werden.

Der sachliche und teilräumliche Detailliertheitsgrad der Analysen und Prognosen ist in den einzelnen Konzepten sehr unterschiedlich, was teilweise mit verschiedenen Problemlagen in den Städten und der fachlichen Ausrichtung der Konzepte, teilweise auch mit der Größe der Städte zu tun hat. In größeren Städten wie Lübeck und Flensburg ist der Bedarf an teilräumlichen Ergebnissen alleine schon aufgrund des größeren Stadtgebiets und der größeren Vielfalt örtlicher Situationen größer als in kleineren Städten.

## 5. Strategische Aussagen, Handlungsfelder, Instrumente und Maßnahmen

In diesem Kapitel wird ein Überblick über die Strategien, Handlungsfelder, Instrumente und Maßnahmen gegeben, die im Strategie- und Maßnahmenteil der Wohnraumversorgungskonzepten dargestellt sind. Zusätzlich wird der Detailliertheitsgrad dieser Teile der Konzepte erläutert. Um einen Vergleich zu erleichtern, werden die Ergebnisse der Auswertung der Konzepte für die einzelnen Städte tabellarisch dargestellt. Um diese Studie nicht zu überfrachten, wird auf eine vollständige textliche Wiederholung der in den Tabellen aufgeführten Sachverhalte verzichtet und lediglich auf ausgewählte Aspekte bzw. wesentliche Unterschiede zwischen den Städten eingegangen.

### 5.1 Überblick über die Strategie- und Maßnahmenteile der Konzepte in den einzelnen Städten

In Tabelle 5.1 sind die strategischen Aussagen, Handlungsfelder, Instrumente und Maßnahmen des Wohnraumversorgungskonzepts von Geesthacht dargestellt. Bei Geesthacht wird deutlich, dass sich der Strategie- und Maßnahmenteil auf wenige zentrale Aussagen beschränkt, die sich insbesondere auf die Baulandausweisung und den Wohnungsneubau konzentrieren. Die Ziele der sozialen Wohnungsversorgung werden weniger mit Hilfe klassischer Instrumente als vielmehr eher indirekt verfolgt, indem über Neubau ein ausreichendes Wohnungsangebot gesichert und ein Anstieg des generellen Mietenniveaus verhindert werden soll.

Tabelle 5.1

	<b>Wohnraumversorgungskonzept Geesthacht</b>
<b>Strategische Aussagen</b>	Halten der Einwohnerzahl, Steigerungsrate bei Mieten unter der von Lebenshaltungskosten halten, Wohnungsversorgung möglichst ohne soziale Härten.
<b>Handlungsfelder</b>	Baulandausweisung, Wohnungsneubau, soziale Wohnungsversorgung, Altenwohnen.
<b>Instrumente/Maßnahmen</b>	Ausweisung/Erschließung zusätzlichen Baulands für Einfamilienhäuser, adäquater Umfang und Mix beim Wohnungsneubau (ausreichendes Angebot, Stabilisierung Mietniveau), Bau/Förderung von Altenwohnplätzen bzw. Service-Wohnungen, kein Verkauf kommunaler Bestände.
<b>Detailliertheitsgrad der Ergebnisse</b>	Gesamtstädtische Aussagen, Gebäudetypen des künftigen Neubaus.

Tabelle 5.2 zeigt das Konzept von Flensburg, das eine Vielzahl und breite Palette an strategischen Aussagen enthält, die sich sowohl auf gesamtstädtische als auch teilträum-

liche Ziele beziehen. Das Konzept ist durch ein methodisch ausgefeiltes System von Handlungsfeldern und stadtentwicklungs- bzw. wohnungspolitischen Maßnahmen gekennzeichnet. Bei den Handlungsfeldern wird zwischen gebietsbezogenen und gebietsübergreifenden Handlungsfeldern unterschieden. Für die einzelnen gebietsbezogenen Handlungsfelder werden umfangreiche Maßnahmen benannt, die sich je nach strategischem Gebietstyp, denen die einzelnen Stadtteile angehören, unterscheiden. Der Strategie- und Maßnahmenteil des Konzepts von Flensburg, der von einer stadtentwicklungspolitischen Sichtweise geprägt ist, weist ein hohes Maß an Systematik und einen hohen Detailliertheitsgrad auf. Dabei sind die Maßnahmen des Handlungsfelds "soziale Wohnraumversorgung" relativ allgemein und knapp gehalten.

**Tabelle 5.2**

	<b>Wohnraumversorgungskonzept Flensburg</b>
<b>Strategische Aussagen</b>	Einwohnerzahl stabilisieren, Steuerung der Wohnbauflächenentwicklung, Entwicklung des Wohnungsbestands und Diversifizierung des Wohnungsangebots, Aufwertung und Pflege von Stadtteilen und Quartieren, Förderung des alten- und behindertengerechten Wohnens im bisherigen Lebensumfeld, Image der Wohnstadt verbessern, kooperatives Lösen von Aufgaben/Problemen durch örtliche Akteure, Planungssicherheit für Stadt und Wohnungswirtschaft erhöhen.
<b>Handlungsfelder</b>	Gebietsbezogene Handlungsfelder: Neubau: Einfamilienhausbau, Bestandsentwicklung: Modernisierung/Anpassung des Wohnungsbestands an Nachfrage, Rückbau von Beständen mit fehlender Marktfähigkeit. Gebietsübergreifende Handlungsfelder: Soziale Wohnungsversorgung, Kooperation mit der Wohnungswirtschaft, Kooperation mit Umlandgemeinden.
<b>Instrumente/Maßnahmen</b>	Definition von strategischen Gebietstypen mit unterschiedlichem Handlungsbedarf: Erhaltungsgebiete, Umstrukturierungsgebiete und konsolidierte Gebiete mit besonderem Handlungsbedarf, Kategorisierung von Stadtteilen (Zuordnung zu strategischen Gebietstypen), Bestimmung der Prioritäten bei den gebietsbezogenen Handlungsfeldern (Neubau, Bestandsentwicklung, Rückbau) in den strategischen Gebietstypen, Benennung von Leitstrategien, Maßnahmen und beteiligten Akteuren/Umsetzungsansätzen für die gebietsbezogenen und gebietsübergreifenden Handlungsfelder, Benennung von Leitprojekten.
<b>Detailliertheitsgrad der Ergebnisse</b>	Insgesamt räumlich und sachlich stark differenzierte Aussagen zu Handlungsfeldern, Instrumenten, Maßnahmen und Akteuren.

Tabelle 5.3 bezieht sich auf Lübeck, wo zwar das Grundlagengutachten vorliegt, die eigentlichen darauf aufbauenden Konzeptteile (Wohnraumversorgungskonzept und Wohnbauflächenkonzept) jedoch noch ausstehen. Im Grundlagengutachten werden für die

Stadt Lübeck eine Reihe von relevanten Handlungsfeldern benannt und Empfehlungen gegeben, die in erster Linie wohnungspolitische Bezüge aufweisen. Die Handlungsfelder weisen einen hohen Detailliertheitsgrad auf. Zu den konkreten Maßnahmen in dem auf das Grundlagengutachten aufbauenden Wohnraumversorgungskonzept können nur wenige vorläufige Angaben gemacht werden. Es soll sich nach Angaben der Stadt insbesondere auf das Handlungsfeld "soziale Wohnraumversorgung" konzentrieren und unter anderem auf Kooperationen mit der Wohnungswirtschaft setzen.

**Tabelle 5.3**

	<b>Grundlagengutachten Lübeck</b>
<b>Strategische Aussagen</b>	Konkretisierung bei Erarbeitung des auf das Grundlagengutachten aufbauenden Wohnraumversorgungskonzepts bzw. Wohnbaulandkonzepts (bislang nur Empfehlungen des Gutachters, noch keine beschlossenen Strategien).
<b>Handlungsfelder</b>	Gesamtmarktentwicklung, Wohnungsneubau, Erneuerung des Wohnungsbestands, Eigentumsbildung, Wohnen im Alter, soziale Wohnraumversorgung, Bereitstellung von Wohnbauland, Eindämmung der Stadt-Umland-Wanderung.
<b>Instrumente/Maßnahmen</b>	Konkretisierung bei Erarbeitung des auf das Grundlagengutachten aufbauenden Wohnraumversorgungskonzepts und Wohnbaulandkonzepts (bislang nur Empfehlungen des Gutachters, noch keine beschlossenen Maßnahmen).
<b>Detailliertheitsgrad der Ergebnisse</b>	Insgesamt räumlich und sachlich sehr differenzierte Aussagen zu Handlungsfeldern und Handlungsempfehlungen (Grundlagengutachten).

In Tabelle 5.4 wird der Strategie- und Maßnahmenteil des Itzehoer Konzepts dargestellt, der einen sehr hohen Detailliertheitsgrad aufweist. Wie unter anderem aus den strategischen Aussagen und Handlungsfeldern deutlich wird, ist er von einer stadtentwicklungspolitischen und stadtplanerischen Sicht geprägt. Es werden zahlreiche Instrumente und Maßnahmen vorgeschlagen, die sich aus einem Instrumentenmix zusammensetzen: Reduzierung und Aufwertung des Bestands in Verbindung mit ergänzendem Neubau. Die Maßnahmen beziehen sich auf einzelne Teilgebiete der Stadt, insbesondere auf das Programmgebiet "Soziale Stadt". Die Maßnahmen im Bereich der sozialen Wohnraumversorgung sind im Vergleich zu anderen Handlungsfeldern eher knapp gehalten.

**Tabelle 5.4**

	<b>Wohnraumversorgungskonzept Itzehoe</b>
<b>Strategische Aussagen</b>	Leitbild der Stadt "Wohnen im Grünen zwischen Marsch und Geest", Attraktivitätssteigerung/Vermarktung von Itzehoe als Wohnstandort, Wohneigentum als Stabilisierungsfaktor, bestandsorientierte Entwicklung des Geschosswohnungsbaus, inhaltliche und räumliche Konzentrierung von Maßnahmen der Wohnraumentwicklung, u. a. auf Programmgebiet "Soziale Stadt", Aufwertung Zentrum.
<b>Handlungsfelder</b>	Wohnstandorte, stadtbildprägende Räume, Wohnbaupotenziale.
<b>Instrumente/Maßnahmen</b>	Reduzierung des strukturellen Überhangs im Geschosswohnungsbau: Abriss, Wohnungszusammenlegung, gedämpfter Geschosswohnungsneubau, Entwicklung der Wohnbauflächenpotenziale: Verzicht auf Erschließung nicht-marktfähiger Standorte und Entwicklung von attraktiveren Neustandorten, soziale Wohnungsversorgung: nur beobachten, da Bedarf für notwendigen preisgünstigen Wohnraum gedeckt; Bindungersatz durch geförderte Modernisierung, Gebiet "Soziale Stadt": Entwicklung/Umsetzung Leitbild, Mix aus einfacher, hochwertiger und altengerechter Modernisierung, Umwandlung in Eigentumswohnungen, Abriss, Neubau Reihen- und Einfamilienhäuser, Begrünung, Mietergärten.
<b>Detailliertheitsgrad der Ergebnisse</b>	Insgesamt räumlich und sachlich sehr differenzierte Aussagen zu Handlungsfeldern, Instrumenten, Maßnahmen.

Zu den übrigen Städten lassen sich derzeit noch keine Aussagen zu den Strategie- und Maßnahmenteilern machen, da die Wohnraumversorgungskonzepte noch in Bearbeitung bzw. in Vorbereitung sind.

In Tabelle 5.5 wird als ergänzende Information ein Überblick über die Querbezüge gegeben, die sich in den einzelnen Städten zu anderen Grundlagen der Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik ergeben. Es wird zwischen Querbezügen im Bereich von Studien/Planungen/Konzepten und im Bereich von gebietsbezogenen Förderungsprogrammen unterschieden.

Im Bereich der Studien/Planungen/Konzepte ergeben sich am häufigsten Querbezüge zu Sozialatlanten, die vor oder während der Erstellung der Wohnraumversorgungskonzepte erarbeitet wurden und die Informationen für die Analysen boten. Bei den übrigen in diesem Bereich der Tabelle dargestellten Querbezügen handelt es sich um Einzelfälle.

Weitaus häufiger sind die Querbezüge, die sich zwischen Wohnraumversorgungskonzepten und gebietsbezogenen Förderungsprogrammen ergeben. Hierbei sind insbesondere die Bund-Länderprogramme "Soziale Stadt" und "Stadtumbau West" zu nennen, die jeweils in sechs Städten derzeit bzw. in Kürze zum Tragen kommen. Von den Städten wurde diesbezüglich angegeben, dass die Handlungsfelder und Maßnahmen der Wohnraum-

versorgungskonzepte mit den Maßnahmen dieser Förderprogramme in den betroffenen Stadtquartieren und Beständen verzahnt werden.

**Tabelle 5.5**

<b>Querbezüge der Wohnraumversorgungskonzepte zu anderen Grundlagen der Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik (Stand Oktober 2004)</b>								
	Geesthacht	Flensburg	Lübeck	Itzehoe	Elms-horn	Rends-burg	Kiel	Neu-münster
<b>Studien/Planungen/Konzepte</b>								
Wohnungsmarktbeobachtung								
Vorliegende Wohnungsmarkt-analyse/-prognose	(+)*							
Bericht/Konzeptentwurf soziale Wohnungsversorgung							+	
Sozialatlas	+	+	+					
Wohnbauflächenkonzept			+					
Integriertes Stadtentwicklungs-konzept								+
Teilräumliche Entwicklungskon-zepte								
Gebietsentwicklungsplanung (Stadt/Umland)						+		
<b>gebietsbezogene Förderungsprogramme</b>								
Soziale Stadt		+	+	+	+		+	+
Stadtumbau West**		+	+	+	+	+		+
Urban II							+	
Allgemeine Städtebauförderung Bund-Länder-Programm 2003						+	+	
+ = trifft zu      * auf Kreisebene vorliegend      ** Mittel bewilligt/beantragt								

## 5.2 Bewertung der Strategie- und Maßnahmenteile der Konzepte

Die Strategie- und Maßnahmenteile haben bei den einzelnen Konzepten einen unterschiedlichen Stellenwert und unterscheiden sich auch in der Herangehensweise deutlich. Beim Konzept von Geesthacht dominiert der Analyse- und Prognoseteil, während der Strategie- und Maßnahmenteil eher knapp gehalten ist und sich auf wenige allgemein gehaltene Aussagen beschränkt. Die Strategie- und Maßnahmenteile der Konzepte der übrigen Städte sind weitaus ausführlicher bzw. detaillierter und in den Analyse- und Prognoseteilen ungefähr gleichgewichtig.

Bei allen Konzepten bauen die Strategie- und Maßnahmenteile auf den Ergebnissen der Analyse- und Prognoseteile auf und werden im Wesentlichen aus diesen abgeleitet, wengleich dies sicherlich nicht auf jede einzelne Maßnahme zutrifft. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Strategie- und Maßnahmenteile durch das kooperative Vorgehen



bei der Erstellung der Konzepte geprägt sind. Sie wurden in den begleitenden Arbeitsgruppen durch zahlreiche Anregungen unterschiedlicher Akteursgruppen mitbestimmt. Dadurch sind sie nicht so stringent aus den Analysen abgeleitet, wie es der Fall wäre, wenn die Konzeptentwicklung nur in einer Hand stattgefunden hätte. Für die Bewertung von Maßnahmen ist jedoch nicht nur entscheidend, ob sie im Einzelnen analytisch exakt hergeleitet sind, sondern auch, dass unter den Akteuren Konsens über ihre Sinnhaftigkeit und Realisierbarkeit besteht.

In den Konzepten werden zu großen Teilen detaillierte Maßnahmen auf kleinräumiger Ebene benannt, sodass ein klares Bild entsteht, was umgesetzt werden soll. Bei einem Teil der in den Konzepten vorgeschlagenen Maßnahmen fehlt es jedoch noch an Konkretheit, um sich eine genaue Vorstellung von der Umsetzung und den zu erwartenden Wirkungen machen zu können. Mit dieser Bewertung soll nicht der Eindruck vermittelt werden, die Konzepte seien unfertig. Vielmehr soll darauf hingewiesen werden, dass einige Themenbereiche der Strategie- und Maßnahmenteile im Rahmen der Umsetzungsphase weiter konkretisiert und ggf. mit Planzahlen unterlegt werden sollten.

Es ist auch anzumerken, dass dies insbesondere für den Bereich der sozialen Wohnungsverorgung gilt, der als Kernthema eines Wohnraumversorgungskonzepts tendenziell etwas kurz gekommen ist. Dies ist zwar zum Teil verständlich, weil durch die Entspannung der Wohnungsmärkte diese Aufgabe in den letzten Jahren im Vergleich zu anderen Aufgaben etwas in den Hintergrund getreten ist. Wohnraumversorgungskonzepte haben jedoch die Aufgabe, sich nicht nur mit aktuellen Problemen, sondern auch mit Entwicklungen, die künftig wieder verstärkt eine Rolle spielen können, auseinander zu setzen und sich darauf einzustellen. Ein entspannter Wohnungsmarkt sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass soziale Wohnungsverorgung nach wie vor von Bedeutung ist und in den kommenden Jahren unter anderem durch anhaltend hohe Arbeitslosigkeit und die Folgen von "Hartz IV" zusätzlich an Bedeutung gewinnen könnte.

Dass nicht alle Themen und Maßnahmen in den Konzepten abschließend behandelt werden konnten, hat unter Umständen auch mit den gewählten Vorgehensweisen zu tun. Durch die Vergabe der wesentlichen Entwicklungsarbeit an externe Gutachter ist ein fester Ablauf vorgegeben, der zwar große Vorteile mit sich bringt, weil eine relativ zügige Bearbeitung und die Fertigstellung eines Produkts zu einem bestimmten Leistungstermin gewährleistet ist. Auf der anderen Seite wird durch das fertige Produkt "Wohnraumversorgungskonzept" ein Entwicklungsstand festgeschrieben, der sich durch die Stadt nur schwer weiterentwickeln lässt, weil dafür das fertige Paket wieder "aufgeschnürt" werden muss. In diesem Zusammenhang wird interessant sein, welche weiteren Erfahrungen in Lübeck gemacht werden, wo ein anderes Vorgehen gewählt wurde (Entwicklung des eigentlichen Konzepts durch die Stadt auf Basis des externen Grundlagengutachtens).

### 5.3 Geplantes weiteres Vorgehen

In Geesthacht wurde das Konzept im Sozialausschuss und im Planungsausschuss vorgestellt, ein Beschluss des Konzepts bzw. der Maßnahmen ist nicht beabsichtigt. Die Rolle des Konzepts wird vor allem darin gesehen, Akzeptanz der Politik gegenüber Maßnahmen im Bereich der Bauland- und Neubaupolitik zu sichern. Aktuell werden Maßnahmen der sozialen Wohnungsversorgung diskutiert, da der Bedarf für sozial Schwächere aus dem Konzept deutlich wird.

In Flensburg, wo das Wohnraumversorgungskonzept vom Stadtparlament beschlossen wurde, sollen die Ergebnisse des Konzepts als Grundlage für eine systematische Prioritätensetzung bei der Umsetzung von Maßnahmen genutzt werden. Für ausgewählte Teilbereiche sollen vertiefende Untersuchungen und Detailplanungen erfolgen. Darüber hinaus ist das Konzept wichtige Grundlage für die Beantragung von Fördermitteln und die Umsetzung von Maßnahmen des Programms "Stadtumbau West". Flensburg beabsichtigt, auf Grundlage des Konzepts ein Monitoring aufzubauen, bei dem auch die Wohnungswirtschaft eingebunden werden soll.

Das weitere Vorgehen in Lübeck wurde bereits oben angesprochen: hier ist die Konzeptentwicklung noch nicht abgeschlossen. Nach Fertigstellung des Wohnraumversorgungskonzepts und des Wohnbaulandkonzepts ist ein Beschluss im Stadtparlament vorgesehen. Die Kooperation mit der Wohnungswirtschaft soll bezogen auf beide Konzepte fortgesetzt werden. Beim Wohnraumversorgungskonzept bezieht sich die geplante weitere Kooperation insbesondere auf die soziale Wohnraumversorgung. Beim Wohnbaulandkonzept ist hervorzuheben, dass teilräumliche Angaben der Wohnungswirtschaft zu ihren geplanten Aktivitäten bzw. Investitionen (Modernisierung, Neubau, Abriss) einfließen. Eine Fortschreibung des Wohnraumversorgungskonzepts von Lübeck ist derzeit noch offen, beim Wohnbaulandkonzept soll dies wie bisher alle fünf Jahre erfolgen. Von Seiten der Wohnungswirtschaft wurde in Lübeck zum Teil Offenheit bzw. Interesse an einem Monitoring geäußert.

In Itzehoe wurde zum Zeitpunkt der Erhebungen dieser Untersuchung ein Beschlussvorschlag für eine gemeinsame Bau- und Sozialausschusssitzung vorbereitet. Der Beschluss war noch für das Jahr 2004 vorgesehen. Für eine Überprüfung und Fortschreibung des Konzepts wird ein Fünfjahresrhythmus ins Auge gefasst, wobei nach Ansicht der Wohnungswirtschaft schon früher eine Überprüfung sinnvoll bzw. notwendig sein könnte. In Itzehoe ist eine weitere Zusammenarbeit zwischen Stadt und Wohnungswirtschaft vorgesehen.

Die Öffentlichkeit wurde bzw. wird über die Konzepte von den Städten in der Regel erst nach deren Fertigstellung bzw. nach Beschluss durch das Stadtparlament informiert. Während der Erstellung der Konzepte erfolgte bzw. erfolgt die Information der Öffentlichkeit nicht oder nur am Rande (z. B. als Information bei Haushaltsbefragungen). Eine stärkere Einbindung der Öffentlichkeit im Sinne einer generellen Beteiligung an der Erstellung bzw. Umsetzung der Konzepte war bzw. ist in keiner Stadt vorgesehen. Hiervon ausgenommen sind allerdings spezielle Maßnahmenbereiche, die in die Konzepte integriert wurden, z. B. bezogen auf Gebiete der "Sozialen Stadt".

## **6. Zusammenfassung und Bewertung**

In diesem Kapitel werden wesentliche Befunde der Untersuchung zusammengefasst, diskutiert und einer abschließenden Bewertung unterzogen. Darauf aufbauend werden Empfehlungen an das Land zum weiteren Vorgehen gegeben.

### **6.1 Anlass und Anstöße für Wohnraumversorgungskonzepte**

Das Land Schleswig-Holstein hat seit Inkrafttreten des Wohnraumförderungsgesetzes die Kommunen nachdrücklich zur Erstellung von Wohnraumversorgungskonzepten ermuntert und sie mit Informationsveranstaltungen und Arbeitshilfen unterstützt. Das Land war mit dieser Initiative durchaus erfolgreich, denn es ist ihm gelungen, innerhalb von relativ kurzer Zeit eine beachtliche Zahl an Wohnraumversorgungskonzepten anzustoßen. Eine Reihe von schleswig-holsteinischen Städten hat sich schnell auf die neuen Anforderungen des Landes eingestellt und sich zur Erstellung von Wohnraumversorgungskonzepten entschlossen. Von acht untersuchten Städten haben vier Konzepte bzw. Grundlagengutachten bereits fertig gestellt, in den übrigen vier Städten sind sie in Bearbeitung oder in Vorbereitung und werden voraussichtlich im Jahr 2005 vorliegen. Seit Beginn der Untersuchung haben Wohnraumversorgungskonzepte in Schleswig-Holstein noch mehr Verbreitung gewonnen, neun weitere Städte planen inzwischen die Erstellung von Konzepten. Damit leisten die schleswig-holsteinischen Städte in Sachen Wohnraumversorgungskonzepte eine bundesweite Pionierarbeit.

Die Städte haben nach zum Teil anfänglicher Skepsis der Erarbeitung von Wohnraumversorgungskonzepten inzwischen durchweg Gutes abgewonnen. Ein wesentliches Motiv der Städte ist, auch in Zukunft die Voraussetzungen für Fördermittel des Landes zu erfüllen bzw. hierbei ggf. Vorteile gegenüber Kommunen ohne Wohnraumversorgungskonzepte zu haben. Es steht bei ihnen jedoch nicht nur der Aspekt der Gewinnung von Fördermitteln im Vordergrund, die Konzepte werden auch aus fachlicher Sicht für die eigene Arbeit als sehr nützlich angesehen. Die Konzepte geben den Städten die Möglichkeit, sich frühzeitig auf wesentliche künftige Entwicklungen bzw. Herausforderungen im Bereich der Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik einzustellen und die kommunalen Strategien entsprechend auszurichten. Besonders positiv wird dabei die kooperative Erarbeitung der Wohnraumversorgungskonzepte mit weiteren örtlichen Akteuren angesehen, die für die Städte mit einem Zugewinn an Informationen und Erkenntnissen, aber auch mit einer Rückkopplung hinsichtlich der Finanzierbar- und Umsetzbarkeit von ins Auge gefassten Maßnahmen verbunden ist.

Die grundsätzlich positive Beurteilung der Wohnraumversorgungskonzepte wird von den übrigen beteiligten örtlichen Akteuren, insbesondere der Wohnungswirtschaft, geteilt: Sie schätzen ebenfalls den generellen Zugewinn an Information und Erkenntnissen zu gesamtstädtischen und teilräumlichen Entwicklungsprozessen, und zwar insbesondere dort, wo sie für die eigenen Bestände derzeit und künftig von Bedeutung sind. Darüber hinaus haben sie ein Interesse, über wohnungs- und stadtentwicklungspolitische Strategien frühzeitig informiert zu werden bzw. an deren Erarbeitung beteiligt zu sein.

Die bislang fertig gestellten Konzepte wurden in angemessener bzw. in relativ kurzer Zeit erstellt, insbesondere wenn man die aufwändige etappenweise Erarbeitung und regelmäßige Abstimmung der Ergebnisse in Arbeitsgruppen berücksichtigt, die in den meisten Fällen praktiziert wurde bzw. wird. Die relativ kurze Erarbeitungszeit wurde sicherlich durch die Unterstützung durch externe Gutachter begünstigt, die in allen Städten eingeschaltet wurden. Die Gutachter haben gemessen an ihrer jeweiligen Honorierung sehr umfangreiche Leistungen erbracht. Es stellt sich die Frage, ob die Städte die Konzepte ohne die Einschaltung von externen Gutachtern in derselben Zeit oder überhaupt hätten erarbeiten können. Nach Aussagen der Städte wäre eine eigenständige Erarbeitung in der Regel aufgrund der personellen Kapazitäten sehr schwierig oder nahezu unmöglich gewesen. Dass alle acht untersuchten Städte mit externen Gutachtern arbeiten, kann als Hinweis gewertet werden, dass eine erfolgreiche Konzepterarbeitung ohne externe Gutachter zumindest fraglich ist. Dies sollte jedoch Kommunen, die ein Wohnraumversorgungskonzept erst noch planen, nicht davon abhalten, dieses ganz oder zu weiten Teilen eigenständig (d. h. ohne externen Gutachter) zu erarbeiten und hierzu gegebenenfalls die vom Land bereitgestellten Arbeitshilfen zu nutzen bzw. sich an bereits fertig gestellten Konzepten zu orientieren.

## **6.2 Bewertung erster Erfahrungen mit der Erstellung der Konzepte**

Die Ergebnisse aus der Untersuchung der Städte in Schleswig-Holstein, die sich zur Erstellung von Wohnraumversorgungskonzepten entschlossen haben, decken sich in hohem Maße mit Erfahrungen bzw. Kenntnissen des IfS zu Städten außerhalb von Schleswig-Holstein, die kooperative Vorgehensweisen bei der Konzept- und Strategieentwicklung gewählt haben. Der wesentliche Nutzen liegt nicht alleine oder in erster Linie in dem erarbeiteten Produkt (Konzept-Bericht). Vielmehr ist er in den zusätzlichen Erkenntnis- und Erfahrungsgewinnen sowie den Perspektiven einer erfolgreichen Umsetzung des Konzepts zu sehen, die aus den angewandten fachübergreifenden und kooperativen Erarbeitungs- und Abstimmungsverfahren entstehen. In der Regel werden hierdurch neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Akteuren innerhalb der Stadtverwaltung und zwi-

schen der Stadt und weiteren Akteuren, insbesondere der Wohnungswirtschaft, angestoßen. Diese können im Einzelnen mit folgenden Vorteilen verbunden sein:

- Herstellung eines möglichst weitgehenden Grundkonsenses über Ausgangslage, Handlungsbedarf und mögliche Strategien und Maßnahmen innerhalb der Stadtverwaltung und zwischen Stadt und örtlichen Akteuren, insbesondere der Wohnungswirtschaft,
- verstärkter fachlicher Austausch zwischen unterschiedlichen Zuständigkeiten in der Stadtverwaltung (Bereiche Wohnen, Soziales, Flächennutzungsplanung, Stadtplanung, Stadtentwicklung),
- Erschließung und Nutzung zusätzlicher Informationen und Daten aus der Praxis bzw. dem Wirtschaftsleben,
- Rückkopplung der örtlichen Akteure zu Finanzierungs- bzw. Realisierungschancen von Planungen bzw. Maßnahmen der Stadtverwaltung,
- Herstellung eines Grundkonsenses unter den örtlichen Akteuren zu Ausgangslage und künftigem wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Handlungsbedarf,
- Erhöhung der Akzeptanz für das Konzept durch frühzeitige Einbindung von örtlichen Akteuren,
- Schaffung einer Basis für künftige Kooperationen bei der Umsetzung der Maßnahmen (u. a. Kooperationsverträge, informelle Abstimmung etc.),
- Erhöhung der Chancen einer erfolgreichen Umsetzung der Maßnahmen des Konzepts,
- Begründung einer neuen örtlichen Qualität bzw. Kultur der Konzept- und Strategieentwicklung sowie deren Umsetzung.

Die Vorteile der Erstellung der Konzepte liegen somit sowohl in den inhaltlichen Ergebnissen als auch in der Initiierung von Prozessen der Entscheidungsfindung und des Handelns. Die Ausgangslage, mit Wohnraumversorgungskonzepten solche Prozesse anzustoßen, erscheint nach den Untersuchungsergebnissen günstig. Denn derzeit gewinnt mehr als noch vor einigen Jahren sowohl bei den Städten als auch bei den übrigen örtlichen Akteuren die Erkenntnis Oberhand, dass die zunehmend komplexen und schwierigen Probleme nicht mehr allein von einzelnen Akteuren bewältigt werden können. Es bietet sich mit den kommunalen Wohnraumversorgungskonzepten somit die große Chance, trotz knapperer Fördermittel des Landes, begrenzter städtischer Budgets und enger Investitionsspielräume von Investoren bzw. Vermietern Handlungsfähigkeit in der Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik zu bewahren und einen möglichst effektiven Mitteleinsatz zu erreichen.

Für einen Nachweis, dass die mit den Konzepten gewonnenen Erkenntnisse und angestoßenen Prozesse tatsächlich zu einer erfolgreichen Umsetzung der Maßnahmen führen, befinden sich die Konzepte der untersuchten Städte allerdings noch in einer zu frühen Phase. Die Umsetzungsphase hat so gut wie noch nicht begonnen. Insofern müssen für eine abschließende Evaluierung bzw. die Bewertung der konkreten Erfolge die Erfahrungen mit der Umsetzung der Wohnraumversorgungskonzepte abgewartet werden. Auf Grundlage der Befunde dieser Untersuchung sind die Chancen und Perspektiven für eine erfolgreiche Umsetzung wesentlicher Maßnahmen der Konzepte jedoch grundsätzlich als günstig zu bewerten.

### **6.3 Zum Grundcharakter von Wohnraumversorgungskonzepten**

Die untersuchten Konzepte weisen in ihrem Grundcharakter bzw. ihrer fachlichen Ausrichtung große Unterschiede auf. Während einige Konzepte eine überwiegend wohnungspolitische Ausrichtung haben, sind andere stark durch eine stadtentwicklungspolitische bzw. stadtplanerische Ausrichtung geprägt. Die Unterschiede hängen mit einer Vielzahl von Gründen zusammen. Hier schlägt sich nieder, welche Stelle in der Stadtverwaltung federführend ist, welche Probleme in den Städten als am dringlichsten angesehen werden und mit welchen Vorarbeiten oder ohnehin geplanten anderen Arbeiten die Erstellung pragmatisch verknüpft wurde. Darüber hinaus werden die Konzepte in hohem Maße durch die jeweilige "Handschrift" der beauftragten externen Gutachter geprägt, aus der unverkennbar deutlich wird, ob es sich eher um ein Stadtplanungsbüro oder ein Gutachterbüro mit Erfahrungen im Bereich der Wohnungsmarktforschung und Prognostik handelt. Bei den Konzepten, die erst im Jahr 2005 fertig gestellt werden, sind ebenso Unterschiede im Grundcharakter zu erwarten, wenngleich es sich voraussichtlich überwiegend um wohnungspolitisch geprägte Konzepte handeln wird.

Was ein kommunales Wohnraumversorgungskonzept genau ist, lässt sich auf Grundlage der durchgeführten Untersuchung durch die große Unterschiedlichkeit der Konzepte nicht einfach eingrenzen. Dennoch ergeben sich aus den gewonnenen Erfahrungen recht eindeutige Hinweise auf einen sinnvollen Zuschnitt von Wohnraumversorgungskonzepten. In der bisherigen Fachdiskussion wurde zum Teil die Ansicht vertreten, dass sich die kommunalen Wohnraumversorgungskonzepte eng auf Fragen der sozialen Wohnraumversorgung beschränken sollten, weil sie in Zusammenhang mit den Zielgruppen und Instrumenten des Wohnraumförderungsgesetzes stehen. Aus den schleswig-holsteinischen Konzepten, aber auch aus Erfahrungen mit der Situation von Städten in anderen Bundesländern wird jedoch deutlich, dass diese Fragen aufgrund der differenzierten und komplizierten Problemlagen nicht isoliert behandelt werden können und ein sektorales Detailkonzept zu kurz greifen würde. Bei Fragen der sozialen Wohnraumversorgung sind

nämlich zum einen Querbezüge zur aktuellen und künftigen gesamtstädtischen Entwicklung, aber auch zu anderen korrespondierenden Wohnungsmarktsegmenten notwendig, um zu einer fundierten Bewertung bzw. qualifizierten Strategieentwicklung zu kommen. Zum anderen sind in Bezug auf wohnungspolitische Maßnahmen stadtentwicklungspolitische Hintergründe zu berücksichtigen, da sich aufgrund der unterschiedlichen und zum Teil gegenläufigen Entwicklungen in den Stadtteilen und der zunehmenden Bedeutung der Stadtebene zahlreich fachliche Querbezüge ergeben. Auch unter dem Aspekt einer Einbeziehung der örtlichen Akteure in die Erstellung von Wohnraumversorgungskonzepten erscheint ein Ansatz notwendig, bei dem wohnungspolitische mit stadtentwicklungspolitischen Themen verknüpft werden, um die Akteure zur Mitarbeit oder gar Mitfinanzierung bewegen zu können.

Nach Ansicht des IfS sind die klassischen wohnungspolitischen Themen (Wohnungsprozess, Wohnungsteilmärkte, Wohnungsbedarf bzw. Wohnungsnachfrage, allgemeine und soziale Wohnungsversorgung etc.) und die korrespondierenden Instrumente als elementare Bestandteile eines Wohnraumversorgungskonzepts anzusehen, die mit gebührendem Umfang und Detailliertheitsgrad abzuhandeln sind. Aus den oben dargestellten Gründen wird jedoch dafür plädiert, den Begriff Wohnraumversorgungskonzept so weit zu fassen, dass sinnvolle Verknüpfungen von wohnungspolitischen mit stadtentwicklungspolitischen und stadtplanerischen Themen hergestellt werden. Gerade diese Verknüpfungen stellen eine wichtige neue Qualität der Wohnraumversorgungskonzepte gegenüber früheren kommunalen Konzepten dar.

Allerdings ist bei den bislang vorliegenden Wohnraumversorgungskonzepten der Themenbereich "soziale Wohnungsversorgung", der unbestritten einen der Kernbereiche eines Wohnraumversorgungskonzepts darstellen sollte, zum Teil gegenüber stadtentwicklungspolitischen und stadtplanerischen Themen etwas zu kurz gekommen. Da es sich bei den bislang fertig gestellten Konzepten weitgehend um Pionierarbeit handelt, kann für gewisse Defizite beim Thema "soziale Wohnraumversorgung" Verständnis aufgebracht werden. Schließlich lagen keine klaren Anforderungen an den Zuschnitt von Wohnraumversorgungskonzepten vor, und ihre Erstellung wurde zum Teil pragmatisch mit ohnehin vorliegenden bzw. geplanten Arbeiten verbunden, um relativ schnell und kostengünstig zu Ergebnissen zu kommen.

Für künftige Wohnraumversorgungskonzepte ist jedoch wünschenswert, dass eine wohnungspolitische Ausrichtung im Vordergrund steht und dem Thema soziale Wohnraumversorgung verstärkte Aufmerksamkeit geschenkt wird. Stadtentwicklungspolitische und stadtplanerische Themen sollten soweit einbezogen werden, wie sie wichtige Querbezüge darstellen und für die Analyse bzw. die Strategieentwicklung wichtig sind. Es erscheint grundsätzlich als unproblematisch, ein Wohnraumversorgungskonzept mit anderen Kon-



zepten (Stadtentwicklungskonzept, Stadteilkonzept, Integriertes Handlungskonzept "Soziale Stadt", Wohnbaulandkonzept etc.) zu kombinieren, dies sollte jedoch nicht dazu führen, dass die zentralen wohnungsmarktbezogenen und wohnungspolitischen Bestandteile zu kurz kommen.

Darüber hinaus ist wünschenswert, dass in den Wohnraumversorgungskonzepten wohnungspolitische Maßnahmen künftig stärker konkretisiert und quantifiziert werden. Dies gilt insbesondere für die Ermittlung des Bedarfs bei der sozialen Wohnungsversorgung sowie hinsichtlich des Umfangs und der Art des Bedarfs der relevanten Zielgruppen. Es sollten konkret die Instrumente und Maßnahmen, mit denen die Versorgung innerhalb des gesetzten Zeithorizonts erreicht werden soll, sowie die hierfür geeigneten Wohnungsbestände und die beteiligten Akteure näher bezeichnet werden. Bei einzelnen bislang vorliegenden Konzepten wäre durchaus erwägenswert, dass sie in dieser Hinsicht (ggf. eigenständig ohne externen Gutachter) von der Stadt weiterentwickelt und konkretisiert werden.

#### **6.4 Bewertung der Qualität der Konzepte und methodische Grenzen von Analysen und Prognosen**

Die Bewertung der Richtigkeit der inhaltlichen Aussagen der einzelnen Konzepte war explizit nicht Gegenstand dieses Gutachtens, da es dazu einer wesentlich intensiveren Untersuchung und näheren Auseinandersetzung mit den örtlichen Verhältnissen bedurft hätte. Was die generelle Bewertung der Konzepte hinsichtlich gewählter Methoden und dargestellter Inhalte angeht, ist ihnen durchweg gute Qualität zu bescheinigen. In Teilbereichen werden jedoch grundsätzliche Probleme erkennbar, die in Zusammenhang mit der Konzepterstellung auftreten.

Die Gutachter waren zum Teil bei der Erarbeitung der Konzepte mit großen methodischen Herausforderungen konfrontiert. Dies betrifft insbesondere die Schwierigkeit, dass für kleinräumige Analysen nur begrenzt fundierte Daten zur Verfügung stehen und sachlich bzw. teilträumlich differenzierte Prognosen auf methodische Grenzen stoßen. Detaillierte Analyse- und Prognoseergebnisse sind nicht nur aus Sicht der Städte, sondern insbesondere auch aus Sicht der zum Teil mitfinanzierenden Wohnungswirtschaft von besonderem Interesse und waren daher in den meisten Fällen Bestandteil des Wohnraumversorgungskonzepts. Der entsprechende Wissensbedarf ist nachvollziehbar und berechtigt, er hat jedoch dazu geführt, dass in den Konzepten die Grenzen des methodisch Zulässigen bei Analysen und Prognosen zum Teil erreicht bzw. überschritten werden. Dies ist insbesondere der Fall, wo auf schmaler Basis Daten sehr weitgehend differenziert bzw. interpretiert oder Prognoseergebnisse sehr stark sachlich-räumlich heruntergebrochen werden mussten.

Eine überzogene Differenzierung und Interpretation von Analyse- und Prognoseergebnissen sollte in Wohnraumversorgungskonzepten vermieden werden, da ansonsten eine besonders große Gefahr besteht, dass die Ergebnisse keinen Bestand haben und weder dem Handeln der Akteure vor Ort noch ihrer Argumentation gegenüber dem Fördergeber dienen. Den Kommunen, die erst künftig Konzepte beauftragen, ist daher zu raten, sich bei den Anforderungen an sachliche oder räumliche Differenzierungen von quantitativen Ergebnissen im Zweifel etwas zurückzuhalten und ein eher qualitatives Vorgehen zu wählen.

## **6.5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen an das Land**

### **Fortsetzung der Initiative des Landes?**

Für das Land Schleswig-Holstein ist die Frage von Interesse, ob es aufgrund der gewonnenen Erfahrungen empfehlenswert ist, kommunale Wohnraumversorgungskonzepte auch weiterhin zu initiieren und ihre Erstellung zu befördern. Dafür ist von Bedeutung, ob die Wohnraumversorgungskonzepte einen Gewinn nicht nur für die Kommunen, sondern auch für das Land erbringen.

Auf Grundlage der vorgelegten Befunde ist dem Land zu raten, seine Initiative fortzusetzen und die Kommunen weiterhin zur Erstellung von Wohnraumversorgungskonzepten zu ermuntern und sie dabei zu unterstützen. Die Ergebnisse der Konzepte sind für das Land nützlich, weil sie Informationen zu aktuellen und künftig zu erwartenden Entwicklungen sowie zu geplanten Maßnahmen in einzelnen Städten enthalten. Diese Informationen sind für die Ausrichtung der Förderung von wesentlicher Bedeutung. Der Nutzen dürfte überproportional steigen, wenn Konzepte zu vielen Städten vorliegen, weil sich dann ein Überblick über das Spektrum unterschiedlicher Problemlagen und Entwicklungen in verschiedenen Teilen des Landes ergibt. Die Informationen aus den Konzepten sind zum einen für allgemeine wohnungspolitische Einschätzungen von Nutzen, zum anderen geben sie bezogen auf die Förderung wichtige Hinweise, in welchen Bereichen Förderung sinnvoll und ein wirkungsvoller Mitteleinsatz möglich ist.

Neben den unmittelbaren Ergebnissen der Konzepte sind auch die mit der Erarbeitung angestoßenen Prozesse für das Land von Interesse. In Zeiten knapper Kassen und enger personeller Ressourcen ist wichtig, dass das örtliche Handeln auf qualifizierter konzeptioneller Grundlage erfolgt. Von einem effizienteren Mitteleinsatz vor Ort und dem verstärkten Einsatz nicht finanzwirksamer Instrumente profitiert das Land in erheblichem Maße. Zudem werden der fachliche Austausch und die Verständigung zwischen Land und Kom-

munen bzw. örtlicher Wohnungswirtschaft erleichtert, weil mit den Konzepten von allen Beteiligten auf eine gemeinsam vorliegende Grundlage zurückgegriffen werden kann.

### **Vielfalt oder Normierung der Konzepte?**

Bei einer Fortsetzung der Strategie, kommunale Wohnraumversorgungskonzepte zu initiieren, stellt sich die Frage, ob es bei der bisherigen Vielfalt von Ausrichtung und Grundcharakter der Konzepte bleiben sollte oder ob das Land eine stärkere Normierung vornehmen sollte, die auf eine erleichterte bzw. standardisierte Entscheidung über die Vergabe von Fördermitteln abzielt. Hierzu werden im Folgenden einige Überlegungen angestellt, die sich nicht auf konkrete Pläne des Landes beziehen, sondern auf grundsätzlichen Erwägungen des Gutachters beruhen.

Wohnraumversorgungskonzepte sind nach den bislang vorliegenden Erfahrungen nicht geeignet, rechnerisch einen Verteilungsschlüssel für Fördermittel abzuleiten. Dazu sind die Problemlagen der Städte und die inhaltlichen Ansätze der Konzepte zu verschieden. Es erscheint daher als nicht realistisch und es ist nicht zu empfehlen, eine strenge Normierung der Konzepte vorzunehmen oder darauf zu setzen, durch ein vom Land vorgegebenes Kennziffersystem eine (scheinbar) objektive Grundlage für einen Förderschlüssel zu erhalten. Zum einen ist anzuzweifeln, ob es überhaupt eine Auswahl von Indikatoren und eine Bewertungsmethode gibt, die geeignet wäre, auf rein quantitativer Basis eine sachgerechte Verteilung von Fördermitteln herzuleiten. Vielmehr ist zu befürchten, dass auf diese Weise Bewertungen zu wenig differenziert erfolgen bzw. die örtlichen Verhältnisse zu wenig berücksichtigt würden, was die Fehlleitung von Fördermitteln zur Folge hätte.

Zum anderen würde eine Normierung der Konzepte dazu führen, dass der Nutzen, den die Erstellung von Wohnraumversorgungskonzepten nach den Befunden dieser Untersuchung in schleswig-holsteinischen Städten mit sich gebracht hat, stark beschnitten würde. So könnten normierte Konzepte nicht auf die spezifischen örtlichen Problemlagen zugeschnitten und auf den Bedarf verschiedener städtischen Stellen und der Wohnungswirtschaft ausgerichtet werden. Die Kopplung von wohnungspolitischen mit stadtentwicklungspolitischen Analysen und Instrumenten, die den aktuellen differenzierten Problemlagen in den Städten gerecht wird und der Qualität der Wohnraumversorgungskonzepte sehr dienlich ist, wäre weitaus schwieriger realisierbar. Insbesondere wäre der kooperative Ansatz der Erarbeitung und Umsetzung der Konzepte, der Freiräume bei deren Ausrichtung voraussetzt, in hohem Maße in Frage gestellt. Die Konzepterarbeitung könnte dann die Funktionen des Dialogs und der Konsensbildung nicht mehr hinreichend erfüllen. Bei der Bewertung des Förderbedarfs sollte das Land daher nicht auf ein starres Kenn-

ziffernsystem, sondern auf Argumentationen der Städte oder Fördernehmer (im Sinne von interpretierten quantitativen Werten) setzen.

Das Land ist daher gut beraten, für die Konzepte wie schon bisher auch weiterhin keine strengen Vorgaben zu machen. Aus bereits dargestellten Gründen wäre bei künftigen Wohnraumversorgungskonzepten jedoch wünschenswert sicherzustellen, dass sie bestimmte Kernaussagen enthalten. So sollte zentralen wohnungspolitischen und wohnungsmarktbezogenen Themen, insbesondere der sozialen Wohnungsversorgung, ein ausreichender Stellenwert eingeräumt und konkrete Maßnahmen dargestellt werden. Das Land sollte daher erwägen, bei aller auch weiterhin sinnvollen Vielfalt hinsichtlich der fachlichen Ausrichtung von Wohnraumversorgungskonzepten gewisse Grundinformationen und konkretisierte Kernaussagen als Grundlage der Fördermittelvergabe einzufordern oder deren Einbeziehung den Kommunen zumindest zu empfehlen.

Damit die Konzepte den vollen möglichen Nutzen für die Städte und das Land entfalten können, ist eine ausreichende Aktualität erforderlich. Daher ist eine regelmäßige Fortschreibung zumindest der Kernstücke eines Wohnraumversorgungskonzepts sinnvoll, um zu prüfen, ob sich die den Konzepten zu Grunde gelegten Entwicklungen maßgeblich verändert haben. Hier ist beispielhaft auf die derzeit noch nicht genau absehbaren Entwicklungen bei der sozialen Wohnungsversorgung durch "Hartz IV" zu verweisen. Darüber hinaus sollte in der Umsetzungsphase der Konzepte regelmäßig geprüft werden, ob die gesteckten Ziele mit den vorgesehenen Maßnahmen erreicht werden und ob Modifizierungen notwendig sind.

Die Fortschreibung der Konzepte ist in engem Zusammenhang mit dem Aufbau eines Monitorings der städtischen Entwicklungen zu sehen, auf die sich die Konzepte beziehen. Durch die Verzahnung von wohnungspolitischen mit stadtentwicklungspolitischen Themen in den Konzepten dürfte eine klassische Wohnungsmarktbeobachtung hierfür zu kurz greifen. Vielmehr sollte ein System ins Auge gefasst werden, wie es derzeit in einigen ostdeutschen Kommunen zum Monitoring des Stadtumbaus aufgebaut wird, das neben reinen Wohnungsmarktthemen zusätzlich stadtentwicklungspolitische Aspekte einbezieht und insbesondere auf die Beobachtung kleinräumiger Entwicklungen abzielt.<sup>14</sup> Teilweise wird von den untersuchten schleswig-holsteinischen Städten ein auf dem Wohnraumversorgungskonzept aufbauendes Monitoring ins Auge gefasst. Das Land könnte sich den

---

<sup>14</sup> Beispielhaft sei hier das "Kleinräumige Monitoring des Stadtumbaus in Leipzig" genannt, das von der Stadt Leipzig in Zusammenarbeit mit dem IfS seit zwei Jahren mit Förderung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung aufgebaut und betrieben wird (Information im Netz unter [http://www.leipzig.de/de/index.htm?portal=0;naviurl=buerger/umwelt/ne\\_stadtentwicklung.htm;anstrichindex=0](http://www.leipzig.de/de/index.htm?portal=0;naviurl=buerger/umwelt/ne_stadtentwicklung.htm;anstrichindex=0) < Monitoringbericht >).

Gedanken des Monitorings zu eigen machen und den Kommunen den Aufbau eines entsprechenden Systems empfehlen.

Schließlich ist dem Land zu empfehlen, sich in absehbarer Zeit ein Bild über die Umsetzung der Wohnraumversorgungskonzepte zu verschaffen. Dabei ist insbesondere von Interesse, ob mit der Umsetzung der Konzepte tatsächlich begonnen wurde oder ob es sich eher um "Schubladenkonzepte" handelt. Von zentraler Bedeutung ist, welche Erfahrungen mit der Umsetzung der Maßnahmen gemacht und welche Erfolge erzielt werden. Darüber hinaus sollte die Frage im Mittelpunkt stehen, ob es gelungen ist, das bei der Erstellung der Konzepte eingeschlagene kooperative Verfahren auch in der Umsetzungsphase zu praktizieren und eine möglicherweise gefundene neue Qualität bzw. Kultur der Konzept- und Strategieentwicklung zu verstetigen.

Für eine erfolgreiche Umsetzung der Konzepte in den Kommunen erscheint ein klares Signal des Landes von Nöten, dass Wohnungsmarktversorgungskonzepten nach wie vor eine große Bedeutung beigemessen wird und dass sie bei der Vergabe von Fördermitteln durch das Land berücksichtigt werden. Gleichzeitig sollte klar gestellt werden, dass die Anforderungen mit der Erstellung der Papierfassung der Konzepte nicht vollständig erfüllt sind, sondern es auch auf die erfolgreiche Umsetzung der in den Konzepten entwickelten Maßnahmen ankommt.