



**Bezirksregierung Münster  
Regionalplanungsbehörde**

**Geschäftsstelle des Regionalrates**

Tel.: 0251/411-1755 Fax: 0251/411-1751 eMail: [Geschaeftsstelle.Regionalrat@brms.nrw.de](mailto:Geschaeftsstelle.Regionalrat@brms.nrw.de)

## Sitzungsvorlage 2/2012

### Vortrag eines Vertreters des Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen zum sog. Empirica-Gutachten

Berichterstatter: Regionalplaner Gregor Lange

Bearbeiter: Regierungsbaudirektor Martin Stolz  
Tel.:0251 / 411-1318

*Name und Telefon entfernt (10.3.17 Internet-Redaktion BR MS)*  
Tel.:0251 / 411-0

Regierungsbeschäftigter Dr. Michael Wolf  
Tel.:0251 / 411-1795

Regierungsbeschäftigter Hermann Henke  
Tel.:0251 / 411-1794

Diese Vorlage ist Beratungsgrundlage zu

- TOP 4** der Sitzung der Strukturkommission am 12.03.2012
- TOP 2** der Sitzung des Regionalrats am 19.03.2012

### Beschlussvorschlag

**Der Regionalrat nimmt die Sitzungsvorlage zur Kenntnis.**

#### für die Strukturkommission:

Zustimmung  Kenntnisnahme

#### für den Regionalrat:

Zustimmung  Kenntnisnahme

## Sachdarstellung

Das vorliegende Empirica-Gutachten<sup>1</sup> von Ende 2010 basiert auf dem im Jahr 2006 vorgelegten Pestel-Gutachtens" und der "Optimierung der Gebietskulissen für die regionale Differenzierung der Wohnraumförderung in NW" des Büros F+B.

Schwerpunkt des Empirica-Gutachtens sind Aussagen über den künftigen Wohnungsneubau unter Berücksichtigung der Entwicklung der Wohnungsnachfrage. Es stellt somit nicht – wie z. B. in der Regionalplanung üblich – auf Flächenbedarfe ab. Sie basieren auf erkennbaren Trends, wonach

- die Zeiten eines landesweiten demographischen Wachstums vorüber sind und
- die nordrhein-westfälischen Regionen sich vielmehr demographisch auseinander entwickeln,
- angesichts einer auf Wohnqualität (einschließlich Energieeffizienz und Barrierefreiheit) ausgerichteten Wohnungsnachfrage in vielen Regionen Wohnungsleerstände und Wohnungsneubau gleichzeitig auftreten werden,
- der Wohnungsneubau sich auf wenige, attraktive Standorte und Bauformen konzentrieren wird.

Die Aussagen des Empirica-Gutachtens basieren auf kreisscharf abgegrenzten Wohnungsmarktregionen. Für den Regierungsbezirk Münster sind dies die Wohnungsmarktregionen Borken (Kreis Borken), Münster (Kreise Coesfeld, Steinfurt und Warendorf sowie die krfr. Stadt Münster) und Recklinghausen (krfr. Städte Bottrop und Gelsenkirchen sowie der Kreis Recklinghausen). Diese Regionenabgrenzung begründet sich in der Verortung der Wohnungsnachfrage, die sich unabhängig von Verwaltungsgrenzen an Merkmalen wie Entfernung zum Arbeitsplatz, Attraktivität und Gebäudebestand orientiert.

Im Folgenden wird ein kurzer Überblick über die dem Gutachten zugrunde liegende Methodik und Ergebnisse sowie die daraus von den Gutachtern gezogenen Empfehlungen gegeben. Soweit möglich, erfolgt eine erste Bewertung aus regionalplanerischer Sicht.

---

<sup>1</sup> Das Empirica-Gutachten kann über die Internetseiten des Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen eingesehen werden:  
– [http://www.mbv.nrw.de/Wohnen/container/Empirica\\_Gutachten\\_NRW\\_2011\\_Hauptteil.pdf](http://www.mbv.nrw.de/Wohnen/container/Empirica_Gutachten_NRW_2011_Hauptteil.pdf) (Gutachten) und  
– [http://www.mbv.nrw.de/Wohnen/container/Empirica\\_Gutachten\\_NRW\\_2011\\_Anhang.pdf](http://www.mbv.nrw.de/Wohnen/container/Empirica_Gutachten_NRW_2011_Anhang.pdf) (Anhang/regionale Übersicht)

## **1. Methodischer Ansatz des Gutachtens und Ergebnisse**

### **1.1 Methodik**

Empirica verwendet einen neuen methodischen Ansatz, der gegenüber den klassischen, auf teilweise normativen Ansätzen basierenden Bedarfsabschätzungen auf der Prognose der Neubaunachfrage basiert. Hintergrund ist, dass viele Bedarfsprognosen das Phänomen von einhergehendem Wohnungsneubau bei gleichzeitigen Wohnungsleerständen auch in demographisch schrumpfenden Regionen nicht ausreichend erklären können. Durch die Berücksichtigung der Nachfrage rücken ökonomische Faktoren wie Präferenzen und Kaufkraft stärker in den Mittelpunkt der Betrachtungen. Nachfrage wird dabei als der Bedarf definiert, der durch Kauf- bzw. Mietentscheidungen am Markt wirksam wird. Dabei ist zugleich zwischen der Nachfrage nach Ein- und Zweifamilienhäusern und nach Mehrfamilienhäusern zu unterscheiden.

Methodisch unterscheiden die Empirica-Gutachter zwischen einer demographisch bedingten und einer qualitativ bedingten Neubaunachfrage. Erstere entsteht, wenn die Zahl der Haushalte als Nachfrager von Wohnraum in der Zukunft noch wächst. Die demographische bedingte Neubaunachfrage entsteht somit nur noch in den Regionen, die unter Berücksichtigung der oben beschriebenen Trends noch eine positive Haushaltsentwicklung haben werden. In schrumpfenden Regionen, in denen die künftige Haushaltszahl unter der aktuellen liegen wird, entsteht somit keine demographisch bedingte Neubaunachfrage mehr.

Die qualitativ bedingte Neubaunachfrage ergibt sich dadurch, dass aus dem bestehenden Wohnungsbestand die Nachfrage nach höherwertigen, größeren oder anderen Wohnungen nicht befriedigen kann. Im Ergebnis existiert eine entsprechende qualitativ bedingte Neubaunachfrage, die mit Wohnungsüberhängen und faktischen Leerständen einhergeht.

Prognostiziert wird anhand eines Basismodells, dem die Bevölkerungsvorausschätzung und die Haushaltsmodellrechnung bis 2030 von IT.NRW aus dem Jahr 2009 zugrunde liegen. Darüber hinaus werden 2 weitere Varianten gerechnet. Eine Variante unterstellt dabei eine geänderte zeitliche und räumliche Verteilung der prognostizierten Nettowanderungen, die andere geht davon aus, dass es künftig keine Nettowanderungen nach Deutschland mehr geben wird, so dass sich die zunächst noch für Nordrhein-Westfalen prognostizierten Wanderungsgewinne allmählich umkehren. Diese Varianten dienen dazu, die jeweilige Rolle der künftigen Haushaltsbildung und der Wanderungsentwicklung auf die Prognoseergebnisse abzubilden.

### **1.2 Ergebnisse des Gutachtens**

Das Basismodell kommt zu dem Ergebnis, dass die Neubaunachfrage NRW-weit bis 2030 bei 711.400 Wohneinheiten liegen wird. Zugleich sind landesweite Wohnungs-

überhänge von rund 601.600 Wohneinheiten zu erwarten. In den Wachstumsregionen des Landes wird die demographisch bedingte Neubaunachfrage weiterhin hoch bleiben. Hier ist die qualitätsbedingte Neubaunachfrage entsprechend niedrig, da die qualitativen Ansprüche der Wohnungsnachfrager stets auch durch demographisch bedingte Neubauten befriedigt werden. Umgekehrt sieht es in schrumpfenden Regionen aus: Dort werden die Leerstände umso höher sein, je höher die qualitativ bedingte Neubaunachfrage ausfällt. Die Wohnungsüberhänge werden dabei in diesen Regionen insbesondere im Mehrfamilienhaus-Sektor auftreten.

Für das Münsterland ermittelt Empirica folgende Ergebnisse: In der Wohnungsmarkregion Münster wird eine mittlere demographisch bedingte und gleichzeitig hohe qualitätsbedingte Neubaunachfrage vor allem zu hohen qualitätsbedingten Wohnungsüberhängen führen. Eine hohe demographisch bedingte und mittlere qualitätsbedingte Neubaunachfrage führt in der Wohnungsmarkregion Borken zu mittleren qualitätsbedingten Wohnungsüberhängen.

Demgegenüber dürfte sich die Situation in der Emscher-Lippe-Region (Wohnungsmarkregion Recklinghausen) dramatisch verschlechtern, da hier die demographisch bedingte Neubaunachfrage kaum noch eine Rolle spielt, gleichzeitig aber eine hohe qualitätsbedingte Neubaunachfrage bis 2030 zu einem hohen demographisch und qualitätsbedingten Wohnungsüberhang führen wird.

## **2. Handlungsempfehlungen aus Sicht des Gutachtens**

Aus Sicht der Gutachter ist angesichts der Ergebnisse eine Neuausrichtung der Wohnungspolitik des Landes erforderlich. Als Handlungsempfehlungen werden u. a. genannt:

- Die Wohnungspolitik ist auf die spezifische Situation in den regionalen und lokalen Wohnungsmärkten auszurichten. Dabei sind sehr differenzierte Strategien in genauer Kenntnis lokaler und regionaler Wohnungsmärkte erforderlich. So sollte z. B. eine Neubauförderung nur noch für bestimmte Zielgruppen (z. B. Familien) in Wachstumsregionen erfolgen, während eine Neubauförderung in Schrumpfungsregionen aus Sicht der Gutachter kontraproduktiv wäre.
- Angesichts einer künftig nachlassenden Marktdynamik ist der Wohnungsneubau auf hohe Qualität, Vielseitigkeit und Nachhaltigkeit auszurichten. Modernisierungs- und Sanierungsmaßnahmen werden nur dann als sinnvoll angesehen, wenn dadurch qualitätsbedingte Wohnungsüberhänge reduziert werden.
- Für den künftigen Wohnungsneubau sind in erster Linie Brachflächen sowie minder genutzte Grundstücke mit dem Ziel einer effizienten Nutzung vorhandener Siedlungsflächen zu mobilisieren. Als Instrument dafür wird u. a. auch eine Reform der Grundsteuer auf der Basis neu bewerteter Einheitswerte vorgeschlagen.

- Zur Überwindung des Kirchturmdenkens und der Orientierung der Wohnungsnachfrage auf regionale Wohnungsmärkte sollten regional integrierte Handlungskonzepte entwickelt werden, die auf Stadtentwicklungskonzepte der beteiligten Kommunen bis hin zu Betrachtungen auf der Wohnquartiersebene herunter zu brechen sind.
- Für die Entwicklung künftiger, regionsspezifischer Konzepte sind aus Gutachtersicht die empirischen Datengrundlagen – insbesondere mit Blick auf kleinräumige Daten – zu verbessern.

### **3. Erste Schlussfolgerungen**

#### **3.1 ... aus Sicht der Regionalplanung**

Aus regionalplanerischer Sicht bestätigt die Studie von Empirica die Auffassung, dass auch bei einem spätestens nach 2020 für das Münsterland zu erwartenden Bevölkerungsrückgang weiterhin mit Neubaubedarf zu rechnen ist, der sich nicht nur im bisherigen ASB-Bestand realisieren lässt. Für einige Gemeinden und Teilräumen, in denen trotz Bevölkerungsschrumpfung aufgrund der "Singularisierung" eine positive Haushaltsentwicklung zu erwarten ist, wird es noch zu einer demographisch bedingten Neubaunachfrage kommen. Darüber hinaus zeigt sich schon heute für einige Gemeinden des Münsterlandes, die bereits mehr oder weniger stagnierende Haushaltszahlen aufweisen, dass auch weiterhin eine Neubaunachfrage besteht.

Letzteres macht aber auch die Brisanz deutlich, unter der die künftige Siedlungsentwicklung im Münsterland zu diskutieren ist. Mit jedem neuen Baugebiet, das aufgrund der qualitativ bedingten Neubaunachfrage irgendwo in einer Wohnungsmarktregion entsteht, verschärft sich in dieser Region die Situation in den älteren, heutigen Ansprüchen nicht mehr genügenden Baugebieten, da hier die Überhänge und damit Leerstände von morgen entstehen werden. Die Kommunen werden dabei mit der Nachfrage nach modernen, anforderungsgerechten Wohnungen auch aus der eigenen Bevölkerung konfrontiert. Sie werden künftig aber auch das Problem von Leerständen in den Wohngebieten haben, deren Wohnungsbestand diesen Anforderungen nicht mehr genügt. Die künftige Ausweisung von Neubaugebieten wird dabei zwar helfen, kostengünstig die Neubaunachfrage zu befriedigen, behindert aber gleichzeitig die Entwicklungen in den negativ betroffenen älteren Wohngebieten, durch Sanierungen, "Recycling" von Altbeständen, Nachverdichtungen, usw. ein konkurrenzfähiges Angebot für die Neubaunachfrage in diesen Wohngebieten zu schaffen.

Vor diesem Hintergrund scheint auch aus regionalplanerischer Sicht der Aufbau einer regionalen Wohnungsmarktbeobachtung mit einer verbesserten Datengrundlage bis zur Quartiersebene sinnvoll, um regionalspezifische wie auch kleinräumige Tendenzen zu erfassen. In ein solches Monitoring sollten auch Wohnungswirtschaft, Eigen-

tümer- und Mietervereinigungen eingebunden werden. Aus einer solchen laufenden Beobachtung sollten sich ausreichende Informationen gewinnen lassen, um durch eine räumlich und zeitlich geschickte Steuerung den aufgezeigten Konflikt zwischen Neubau in neuen Baugebieten und den Möglichkeiten einer Nachverdichtung oder Sanierung/Erneuerung im Bestand auch unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten zu entschärfen.

Ob es dabei für das Münsterland sinnvoll ist, sich an den eher großräumigen Wohnungsmarktabgrenzungen des Empirica-Gutachtens zu orientieren oder eher auf kleinräumigeren, gemeindeschaffen Abgrenzungen zu setzen, bedarf weiterer Analysen.

### **3.2 ... aus Sicht des Städtebaus**

Aus Sicht des Städtebaus / soz. Wohnungsbaus ermittelt und begründet Empirica auf der Basis der aktuellen demografischen Entwicklung eine weitere Neubaunachfrage nach höherwertigen nachhaltigen Wohnqualitäten und zwar grundsätzlich für alle Regionen. In diesem Zusammenhang wird deutlich, dass die qualitätsvolle Modernisierung zu weiteren Leerständen in den Gebieten mit rückläufigen Wohnungsbeständen führen wird. Die Aussage des Gutachtens, dass es in Zukunft im Land NRW in erheblichem Umfang zu Wohnungsüberhängen kommen wird, ist dann nachvollziehbar.

Modernisierungsmaßnahmen erscheinen nur dann sinnvoll, wenn gleichzeitig qualitätsbedingte Wohnungsüberhänge reduziert werden.

Viele Fragen richten sich direkt an die Kommunen:

- Ob Bestände sinnvoll energetisch saniert werden können.
- Welche Bestände das sind oder ob ein Abriss notwendig wird.

Die Kommunen sind gefordert, Strategien zu entwickeln und mit Wohnungsüberhängen und Leerständen zu agieren.

Ob ein Rückbau oder ein Ersatzneubau sinnvoll und erfolgreich ist, hängt auch von Fragen ab, die insgesamt geklärt werden müssen:

- Wer übernimmt die allgemeinen Kosten?
- Was ist mit dem Werteverfall von Privateigentum?

Dabei ist es aus Sicht des Dezernates Städtebau sinnvoll, stärker auf die Einbindung von Privateigentümern zu setzen.

In diesem Zusammenhang sei nochmal darauf hingewiesen, wie wichtig kommunale Handlungskonzepte zu diesem Thema sind.

Insgesamt ist eine differenzierte Strategie in genauer Kenntnis lokaler und regionaler Märkte erforderlich.

Wie bereits unter 3.1 erklärt, wird die detaillierte Wohnungsmarktbeobachtung notwendig sein, die z.B. bezogen auf die Wohnungsmarktregion Münster kleinteilige Ergebnisse beinhalten sollte, um besonderen Herausforderungen wie etwa der Neubaunachfrage in der Stadt Münster und den entfernter gelegenen Münsterlandgemeinden begegnen zu können. Zwar zeigt in der Region die demographische Entwicklung keine erheblichen Unterschiede, letztendlich haben aber auch andere als demographische Gesichtspunkte, wie eben der einer Universitätsstadt, ihre spezifische Auswirkungen.

Die präzise Art der Beobachtung wird Voraussetzung sein, um mit geeigneten Steuerungsmitteln Neubau zu schaffen bzw. mittels Abriss oder aber Reduzierung der Geschosse Überhängen zu begegnen.

Für den gesamten Regierungsbezirk gilt: Mit steigender aber auch sinkender Nachfrage bekommt die Umnutzung bzw. Sanierung auf Neubauniveau ein entsprechend hohes Gewicht. Neben dem Druck des Marktes werden hier auch Anreize durch Subventionen zu einem guten Angebot führen.

Empirica stellt wiederholt fest, dass der qualitätsvolle Neubau bzw. Umbau auf das Neubauniveau teuer ist – sowohl für die Erbauer als auch für die Mieter.

In Wachstumsregionen wird die Sicherstellung eines bezahlbaren Wohnungsangebotes für Haushalte mit kleinem Einkommen Aufgabe der kommunalen und staatlichen Wohnungspolitik bleiben.

Es ist festzustellen, dass ausdrücklich gesicherte Basiswerte, die den sozialen Wohnungsbau, dessen Bedarf, und ggfls. Förderung bzw. dessen Wohnungsbestände berücksichtigen würden, **nicht** Grundlage des Empirica-Gutachtens sind.

Bei der Bereitstellung von Wohnbauflächen wird in Zukunft die Frage des Flächenrecycling eine wichtige Rolle spielen. Dabei kann es sich um Konversionsflächen, wie auch um nicht nachgefragte Bestände handeln. Für diese Gebiete ist nicht nur die Frage des qualitativen energetisch sinnvollen barrierefreien Neubaus wichtig, sondern auch Fragen der Umfeldgestaltung und deren Förderung.