



Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn  
Geographisches Institut

Exposé zur Masterarbeit

**„Die Kooperative Baulandentwicklung – ein neues Instrument der  
Landespolitik in Nordrhein-Westfalen“**

Vorgelegt von  
Jurij Klepikow

**Betreuung:** Prof. Dr. Claus-Christian Wiegandt

**Stand:** Bonn, 26.04.2021

## 1 Hinführung zum Thema

Wachsende Wohnraumsorgen und sich verändernde Wohnraumansprüche stellen die Bundesrepublik Deutschland stetig vor besondere Herausforderungen. Vor allem in dem einwohnerreichsten Bundesland Nordrhein-Westfalen zeichnet sich aktuell ein Bild ab, welches die problematische Lage bestätigt. Vermehrter Zuzug der Menschen aus dem In- und Ausland in Großstädte und Metropolregionen führt dazu, dass angespannte Wohnungsmärkte die entsprechende Entlastung nicht erreichen, der Wachstumsdruck in den Regionen unablässig steigt und die umliegenden Kommunen vor neue Schwierigkeiten gestellt werden (NRW.BANK 2019, o. S., IW 2020, S. 37, MHKBG 2020, S. 7). Einhergehend mit hohen Grundstückspreisen und einem Mangel an verfügbarem Bauland, bewirkt dieser Umstand eine Knappheit bei den vorhandenen Wohneinheiten, sodass eine rasche Anpassung an demografische Strukturveränderungen erforderlich wird. Infolge einer zunehmenden Bevölkerung und steigenden Zahl an älteren Menschen sind mehr bezahlbare und altersgerechte Wohnquartiere in NRW nötig. Im Schnitt benötigt das Land bis 2040 jährlich ca. 46.000 neue Wohneinheiten (MHKBG 2020, S. 6).

Um der Wohnungsnot und dem Ansteigen der Baulandpreise entgegenzuwirken, wird vom Bund und vom Land an die Kommunen appelliert, mehr preisgünstigen Wohnraum zu realisieren und hierzu verstärkt Bauland auszuweisen und zu mobilisieren (BBSR 2017, S. 16). Jedoch ist die Baulandentwicklung in der Liegenschaftspolitik der Kreise und kreisfreien Städte ein aufwendiges Unterfangen und mit diversen Hürden verbunden. Viele Kommunen haben oft weder die personellen noch die finanziellen Mittel, um Bauland effizient zu entwickeln und den gedämpften Wohnungsbau voranzutreiben (IW 2020, S. 4; MHKBG 2021, o. S.). Vor diesem Hintergrund hat das Land NRW 2017 die Förderinitiative „Soziale Baulandentwicklung“ ins Leben gerufen, die kurze Zeit später in „Kooperative Baulandentwicklung“ umfirmiert wurde und Kommunen als Unterstützungsangebot bei der Flächenentwicklung dienen soll. Die Kernziele des Instruments beinhalten eine effiziente sowie zügige Entwicklung und Mobilisierung von Baugrundstücken, personelle und wirtschaftliche Entlastung und eine Realisierung von mindestens 30 % geförderten Wohnungsbau. Für die Umsetzung ist die landeseigene Entwicklungsgesellschaft NRW.URBAN zuständig, die im Auftrag des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung den Kommunen nach erfolgreicher Bewerbung Experten für die Planung,

Umsetzung und Finanzierung zur Verfügung stellt. Da Gemeinden in vielen Fällen nicht das nötige Finanzvolumen für die Entwicklung von Bauland aufweisen, stellt das Land im Rahmen der Initiative 200 Mio. Euro an zinsgünstigen Krediten zur Verfügung. Von den knapp 400 Kommunen in NRW sind derzeit 16 Kommunen an der Kooperativen Baulandentwicklung beteiligt. In diesen Gebieten ist NRW.URBAN für den Grunderwerb, die Planung und Durchführung, die Vermarktung sowie die Projektabrechnung verantwortlich. Je nach Projektgebiet können die Prozessabläufe variieren oder zu Überschneidungen führen.

## 2 Untersuchungsgegenstand und Forschungsfragen

Im Fokus der Untersuchungen steht das Förderprogramm „Kooperative Baulandentwicklung“ des Landes NRW. Hierbei handelt es sich um ein junges Förderinstrument der Landespolitik, das angesichts seiner Aktualität bisher keine großräumigen Erhebungen oder Aufarbeitungen zum Programm(-anlauf) hervorgebracht hat. Im Vordergrund des Forschungsinteresses steht die Betrachtung der ersten Schritte und Herausforderungen des Landesprogramms Kooperative Baulandentwicklung. Weil das Programm erst seit Kurzem initiiert wurde und die meisten Projekte im ersten Drittel der Konzeptausführung liegen, kann keine Auswertung der Gesamtziele erfolgen. Dementsprechend entfällt die Möglichkeit, die Realisierung des geforderten sozialen Wohnungsbaus zu untersuchen. Folglich richtet sich das Hauptaugenmerk auf die gesetzten Zwischenziele, um den vorläufigen Stand zu ermitteln und Handlungspotenziale zu benennen. Als Zwischenziele gelten: eine schnelle und effiziente Baugebietsentwicklung (zügige Ausführung der Schritte Grunderwerb, Planung und Vermarktung) sowie die Entlastung der Kommunen durch Fachpersonal und zinsgünstige Darlehen. Dabei ist näher zu beleuchten, ob und inwieweit die entsprechenden Absichten den zweckmäßigen Erfolg liefern können und welchen Beitrag das Instrument zu einer schnellen und zielführenden Baulandentwicklung leisten kann. Von besonderer Bedeutung ist hierbei die kommunale Sicht auf die Bewertung der kooperativen Zusammenarbeit sowie die Zufriedenheit mit dem Förderprogramm.

Im Vorfeld der Arbeit sollen die Rahmenbedingungen und Steuerungsmöglichkeiten des Instruments betrachtet und analysiert werden. Um ein umfassendes Bild der Gesamtsituation wiederzugeben, wird im Anschluss eine Situationsanalyse durchgeführt, um alle Baugebiete zu erfassen und mögliche Schwachstellen zu benennen. Darauf aufbauend sollen mögliche Handlungs- und Verbesserungspotenziale identifiziert werden, die mithilfe von

Literaturrecherchen und Expertenbefragungen benannt werden sollen. Zusammengefasst ergeben sich folgende Forschungsfragen:

- Wie kommt die Landesinitiative Kooperative Baulandentwicklung bei den Kommunen an? Wie ist die Wahrnehmung einzelner Akteure?
- Welche Fortschritte und Hemmnisse können seit Beginn beobachtet werden? Können bereits positive Rückschlüsse gezogen werden?
- Inwieweit werden die Zwischenziele des bodenpolitischen Instruments erreicht, inwieweit nicht?
- Wie könnte sich das Instrument Kooperative Baulandentwicklung effizienter gestalten lassen? Welche Handlungs- und Verbesserungsoptionen sind möglich?

### 3 Methodisches Vorgehen

Vor Beginn des Projektes ist eine Aufarbeitung der Begriffe Baulandentwicklung und Baulandstrategien unerlässlich für das weitere Vorgehen. Hierzu gehören unter anderem Einblicke in das deutsche Baugesetzbuch sowie in die Publikationen der Bundesregierung. Zur näheren Beleuchtung der Hintergründe zur Kooperativen Baulandentwicklung, werden die Rahmenbedingungen sowie die Steuerungsmöglichkeiten der Flächenentwicklung auf kommunaler Ebene mithilfe von Sekundärdaten untersucht und zugleich die Konstruktion des politischen Instruments veranschaulicht.

Um die Forschungsfragen zu beantworten, bildet die Situationsanalyse den Kern der Untersuchung. Hierbei werden „die Aufgaben (strategisch) des Untersuchungsbereichs hinterfragt und bewertet, die bestehenden Prozesse analysiert, die Bearbeitungszeiten und Mengen aufbereitet, die organisatorischen Strukturen hinterfragt“ (BUNDESMINISTERIUM DES INNERN & BUNDESVERWALTUNGSAMT 2018, S. 84). Neben der Skizzierung der Baugebiete und der Ausgangssituation, sollen durch Primär- und Sekundärdaten Problemstellungen und Handlungsbedarfe erkannt werden. Hier bieten sich qualitative Forschungsmethoden besonders an. In Gestalt eines leitfadengestützten Interviews sollen unterschiedliche Experten und Akteure zum Programmanlauf, zu den Herausforderungen und Handlungsmöglichkeiten befragt werden. Diese Form der problemzentrierten Befragung bietet Vorteile, zum einen eignet sie sich gut für theoriegeleitete Recherchen und zum anderen vereinfacht die Standardisierung des Leitfadens die „[...] Vergleichbarkeit mehrerer Interviews“ (MAYRING

2016, S. 70). Darüber hinaus können neue Erkenntnisse zu weiterer thematischer Auseinandersetzung verhelfen, sodass neue Fragestellungen und Schwerpunkte durchaus resultieren können. Als Interviewpartner sind die für die unterschiedlichen Maßnahmegebiete zuständigen Projektleiter von NRW.URBAN vorgesehen sowie auf kommunaler Seite die entsprechenden Vertreter der Verwaltungen und Behörden. Anhand der Gespräche soll analysiert werden, inwieweit die Zwischenziele des Programms erreicht wurden oder nicht. Weitere Einflüsse, wie Auflehnungen ansässiger Bewohner gegenüber Baugebietsentwicklungen, finden ebenfalls Berücksichtigung und sollen bei Bürgerinitiativen und lokalen Medien vor Ort erhoben werden.

## Literatur

BBSR - BUNDESINSTITUT FÜR BAU-, STADT- UND RAUMFORSCHUNG (Hrsg.) (2017): Bauland als Engpassfaktor für mehr bezahlbaren Wohnraum. Analyse der Baulandpreise aus den Kaufpreissammlungen der Gutachterausschüsse. Bonn.

BUNDESMINISTERIUM DES INNERN & BUNDESVERWALTUNGSAMT (Hrsg.) (2018): Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlungen. Berlin/ Köln.

IW - INSTITUT DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT (Hrsg.) (2020): Erfolgreiche Wege für mehr Wohnungsbau - eine Analyse der Mobilisierung von Baulandpotenzialen in NRW. IW-Report (41/2020). Dortmund/ Köln.

MAYRING, P. (2016): Einführung in die qualitative Sozialforschung. Eine Anleitung zum qualitativen Denken. 6. Aufl., (Beltz) Weinheim.

MHKBG - MINISTERIUM FÜR HEIMAT, KOMMUNALES, BAU UND GLEICHSTELLUNG (Hrsg.) (2020): Ergebnisbericht I. Wohnungsmarktgutachten über den quantitativen und qualitativen Wohnungsneubaubedarf in Nordrhein-Westfalen bis 2040.

Abrufbar unter:

[https://www.mhkgb.nrw/sites/default/files/documents/2020-11/ergebnisbericht\\_wohnungsneubaubedarf\\_in\\_nrw\\_bis\\_2040.pdf](https://www.mhkgb.nrw/sites/default/files/documents/2020-11/ergebnisbericht_wohnungsneubaubedarf_in_nrw_bis_2040.pdf) (letzter Abruf 16.04.2021)

MHKBG - MINISTERIUM FÜR HEIMAT, KOMMUNALES, BAU UND GLEICHSTELLUNG (Hrsg.) (2021): Bau.Land.Kommunal. Mit Personal und Know-how unterstützt Bau.Land.Kommunal die Städte und Gemeinden mit einer Entwicklungsgesellschaft auf Zeit.

Abrufbar unter:

<https://www.mhkgb.nrw/themen/bau/flaechen-nutzen/baulandkommunal> (letzter Abruf: 16.04.2021)

NRW.BANK (Hrsg.) (2019): Wohnungsmarkt weiterhin deutlich angespannt. Experteneinschätzungen aus dem NRW.BANK-Wohnungsmarktbarometer 2019. Düsseldorf. Abrufbar unter:

[https://www.nrwbank.de/export/sites/nrwbank/de/corporate/downloads/presse/publikationen/publikationen-wohnungsmarktbeobachtung/aktuelle-ergebnisse/NRW.BANK-Wohnungsmarktbarometer\\_2019.pdf](https://www.nrwbank.de/export/sites/nrwbank/de/corporate/downloads/presse/publikationen/publikationen-wohnungsmarktbeobachtung/aktuelle-ergebnisse/NRW.BANK-Wohnungsmarktbarometer_2019.pdf) (letzter Abruf: 16.04.2021)