

Dr. Max-Christopher Krapp, Dr. Christian von Malottki, Dr. Monika Meyer

Reicht Innenentwicklung? Der aktuelle Wohnungsbedarf braucht ausreichend Flächen!

Die Diskussion um bezahlbaren Wohnraum ist auf die Stärkung des „klassischen“ Instrumentariums der Wohnungspolitik und zumeist auf mietrechtliche Regulierung und die soziale Wohnraumförderung gerichtet. Doch insbesondere in Ballungsräumen ist vor allem die Bereitstellung von ausreichend Bauland das entscheidende Mittel, um für Entlastung zu sorgen. Hier sind primär die Kommunen gefragt. Sie müssen sich aber einer konfliktbeladenen Diskussion zur Innen- und Außenentwicklung stellen.

Aus dem Bevölkerungswachstum und der noch stärkeren Zunahme der Anzahl der Haushalte resultiert aktuell in Südhessen und anderen Ballungsräumen ein hoher Bedarf für den Wohnungsneubau. Die Wohnungsbedarfsprognose des IWU für Hessen geht bis zum Jahr 2040 von knapp 450.000 zusätzlich nötigen Wohnungen in Südhessen (davon 140.000 in Frankfurt und 26.000 in Darmstadt) aus. Wegen des bereits bestehenden Nachholbedarfs ergibt sich daraus derzeit ein Wohnungsbedarf von ca. 30.000 Wohneinheiten pro Jahr in Südhessen, 8.100 in Frankfurt und 1.600 in Darmstadt (Kirchner/Rodenfels 2017: 30). Die langjährige Diskussion um eine bevorstehende Schrumpfung muss damit für die Ballungsräume (aber nicht für die peripheren Regionen) auf Jahre hinaus ausgesetzt werden. Da die Umzugsbewegungen vom Land in die Stadt und vom Ausland nach Deutschland den Rückgang der Haushalte aufgrund des demografischen Wandels mehr als ausgleichen, ist eine Schrumpfung nicht absehbar. Diese nachfrageseitige Entwicklung schafft auf der Angebotsseite neue Rahmenbedingungen.

Angebot bleibt hinter Bedarf zurück

Der relative Wohnungsüberhang der Nachwendezeit ist aufgebraucht. Gleichzeitig sind größere Umstrukturierungsgebiete wie bspw. Kasernenareale oder Bahnflächen vielerorts bereits einer neuen Nutzung zugeführt. Die kleinteilige Nachverdichtung im Bestand bietet zwar rein bautechnisch gesehen hohe Potenziale (vgl. Tichelmann/Groß/Günther 2016; für umgesetzte Beispiele aus hessischen Gemeinden, vgl. HMUKLV 2017), allerdings scheitert die schnelle Nachverdichtung in großen Volumina an anders lautenden Bebauungsplänen und lokalem Widerstand gegen eine verdichtende Planänderung. Zentrales Problem aber ist der Unterschied zwischen Baurecht – z. B. Überplanung von Quartieren im Generationswechsel, großzügigere Genehmigung nach § 34 BauGB – und tatsächlicher Umsetzung. Es ist davon auszugehen, dass jährlich nur ein Bruchteil der Eigentümer (bspw. im Zuge eines Generationswechsels) das zusätzliche Baurecht auch in zusätzliche Wohnungen umsetzt. Auch aus städtebaulicher Sicht ist eine Erhöhung der Dichte in vielen Stadtstrukturtypen nicht immer wünschenswert, was zu Diskussionen über das Maß der zumutbaren und nachhaltig sinnvollen städtebaulichen Dichte führt. Angesichts der aktuell immobilienwirtschaftlich günstigen Rahmenbedingungen und der begrenzten Flächen in großen Umstrukturierungsgebieten ist davon auszugehen, dass die jährliche Zahl von bspw. 4.000 Baufertigstellungen in Frankfurt und ca. 700 in Darmstadt zu weiten Teilen im Bestand stattfindet und durch kleinere Änderungen von Rahmenbedingungen nicht wesentlich gesteigert werden kann (Vgl. überblicksartig zu den diskutierten Instrumenten der Bodenaktivierung: Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen 2015). Damit werden die oben genannten Bedarfswerte bei weitem nicht erreicht.

Flächenknappheit als Preistreiber der Wohnkosten

Das Missverhältnis aus Angebot und Nachfrage führt zu den aktuellen Preisanstiegen auf dem Grundstücksmarkt und in der Folge auf dem Markt für selbst genutztes Eigentum und dem Mietwohnungsmarkt. Die dort aufgerufenen Preise sind Marktpreise, sie ergeben sich aus Angebot und Nachfrage. Jede Senkung von Baukosten oder Erwerbsnebenkosten führt deshalb bei knappen Flächen und gegebenen Marktpreisen für Wohnungen (Miete oder Kauf) nur zu steigenden Marktpreisen für Grundstücke. Aus diesem Grund werden Vorschläge wie die Reduzierung energetischer Anforderungen, der Rückgriff auf serielles Bauen oder die Senkung von Grundsteuern, Grunderwerbssteuern, Makler- oder Notargebühren nicht zu einer Senkung der Marktpreise für Wohnungen führen, wenn diese durch Flächenmangel bedingt sind (vgl. von Malottki/Cischinsky 2018). Auch die steuerliche Förderung von Mietwohnungsneubau funktioniert nur, wenn die Flächen dafür existieren.

Diese eher ökonomische Argumentation bestärkt eine Diskussion, die auch in der Planung an Fahrt gewinnt: Ohne Außenentwicklung wird sich der aktuelle Wohnungsbedarf in den Ballungsräumen nicht decken lassen. Konkret geht es dabei um forst- oder landwirtschaftliche Flächen sowie Kleingärten an den Rändern der Städte – also genau die Flächen, deren Schutz sich die räumliche Planung in den letzten fünfzehn Jahren besonders verpflichtet fühlte.

Kann man Bedarfe aussitzen?

Die Erfahrungen in den öffentlichen Diskussionen im Rhein-Main-Gebiet haben gezeigt, dass man vor allem in kleineren Gemeinden noch von Schrumpfungstendenzen ausgeht und den aktuellen Wohnungsbedarf als zyklische Sondersituation betrachtet. Doch können aktuelle Bedarfe nicht einfach in die Zukunft verschoben und „ausgesessen“ werden.

Wer neuen Wohnraum an seinem neuen Arbeitsort im Ballungsraum oder größeren Wohnraum in Folge einer Haushaltsvergrößerung benötigt, trifft – vielleicht schweren Herzens – die Entscheidung zum Umzug ins unter Umständen auch weiter entfernte Umland. Erfahrungen aus den 1990er Jahren zeigen, dass eine Rückwanderung im Falle sich entspannender Wohnungsmärkte nur sehr zögerlich stattfindet.

Das schlichte Ignorieren von Wohnungsbedarfen kann unter dem Aspekt der Stärkung ländlicher Räume sogar gewünscht sein, allerdings gibt es erhebliche Nebenwirkungen für die Ballungsräume: Bei der aktuellen Präferenz der Wohnungssuchenden für zentrale Lagen führt dies hier zu starken Preisanstiegen und der Verdrängung ärmerer Bevölkerungsgruppen an die Peripherie. Reserviert die kommunale Wohnungspolitik über städtebauliche Verträge Teile der zentralen Flächen hingegen für geförderten Wohnungsbau, verschiebt sich die Problematik des bezahlbaren Wohnraums in mittlere Einkommensschichten und es werden diese Haushalte ins Umland verdrängt. Zudem generiert die ungeplante Verdrängung ins Umland eine Zunahme von Pendelbewegungen, die aktuell auf einen Öffentlichen Nahverkehr an der Kapazitätsgrenze treffen und rein statistisch doch zu einem großen Anteil per Auto abgewickelt werden.

Hemmnisse der Flächenbereitstellung

Das Ignorieren, Aussitzen oder Wegdiskutieren von Wohnungsbedarfen gilt aber nicht nur für einzelne lokale Politiker oder öffentliche Verwaltungen, sondern auch für die Einwohnerschaft. „Not in my Backyard“ beschreibt eine häufig anzutreffende Haltung bei ansässigen Bürgern, wenn es darum geht, in deren Nachbarschaft neue Baugebiete auszuweisen oder Bauvorhaben bspw. als Nachverdichtung umzusetzen. In vielen Städten und Gemeinden haben sich entsprechende Bürgerinitiativen gebildet, die die Ausweisung von Flächen für den Wohnungsbau erschweren oder gar verhindern. Mancherorts werden dabei Argumente aus dem Naturschutz für Interessen bemüht, die mit Naturschutz nicht viel zu tun haben. Es werden jedoch auch ernsthafte Bedenken hinsichtlich der Verringerung von Grünflächen und der Belastung des Stadtklimas vorgetragen.

In Städten wird im Rahmen der Gentrifizierungsdiskussion problematisiert, dass durch Neubau eine Aufwertung von Vierteln erfolge, die ausstrahle und im Umfeld der Neubebauung zu Mietsteigerungen führe. Dies kann lokal begrenzt auch zutreffend sein (ein Beispiel mag die neue Nachbarschaft des Europaviertels und des Gallusviertels in Frankfurt sein; bekannt ist das Argument v. a. vom Bürgerentscheid zur Bebauung des Flughafens Tempelhof in Berlin), ignoriert aber die gesamtstädtischen Folgen einer Angebotsverknappung und lässt sich zudem begrenzt durch Milieuschutzsatzungen eindämmen.



Grenzen der Verdichtung? Gutleutviertel (Nähe Westhafen) in Frankfurt am Main (Foto: IWU)

Auch aus wohnungswirtschaftlicher Perspektive werden Bedenken geäußert, die sich insbesondere auf die Situation von Umlandgemeinden metropolitaner Kerne beziehen. So werden Zweifel am Bedarf geäußert und auf veraltete Immobilien mit niedrigem Standard in ländlichen Räumen verwiesen, die saniert werden könnten. Dies ignoriert die Tatsache, dass heterogene Immobilienmärkte nie ganz reibungslos funktionieren und ist letztlich Interessenpolitik zugunsten von Grundeigentümern und zu Lasten von Wohnungsnachfragern.

Zahlreiche Umlandkommunen entwickeln zudem vorhandenes Bauland nicht, weil sie die zusätzlich notwendige soziale und verkehrliche Infrastruktur sowie die dafür unerlässlichen personellen Ressourcen nicht finanzieren können. Dies betrifft vor allem Gemeinden unter dem Kommunalen Schuttschirm. Dazu kommt die Befürchtung, dass abrupte Wachstumsschübe perspektivisch ungünstige Kostenentwicklungen bei der sozialen Infrastruktur verursachen.

Kommunale und regionale Masterpläne als Methode der Zielkonfliktbewältigung?

Klar ist, dass die Ballungsraumzentren alleine das Wachstum nicht schultern können. Zum einen sind auch im Umland die Wohnungsbedarfe deutlich positiv. Zum anderen rechnet die oben zitierte Wohnungsbedarfsprognose ohne Angebotsbeschränkungen,

so dass nicht realisierbare Bedarfe in den Zentren zu zusätzlicher Nachfrage im Umland werden. All dies spricht für eine Steuerung der Entwicklung bei gleichzeitiger Thematisierung von Folgen und Konflikten verschiedener Szenarien.

Mehrere Städte in Südhessen stellten aktuell oder in den vergangenen Jahren unter Beteiligung der Bevölkerung Masterpläne für die Stadtentwicklung auf. Schwerpunktthemen waren nahezu überall der Wohnungsbau, Verkehr, Gewerbeansiedlung, Grünräume. Die zentrale Fragestellung lautete, wie mit den Nutzungskonflikten umzugehen sei, da sich die Planer der Meinung und auch Akzeptanz der Einwohnerschaft resp. Betroffenen zu diesem sensiblen Thema versichern wollten. Derartige Masterpläne können Zielkonflikte ansprechen, müssen Ziele aber auch priorisieren, um Zielkonflikte zu bearbeiten und Verbindlichkeit zu entwickeln. Mit Hilfe von Szenarien kann diskutiert werden, ob die Auswirkungen von Nachverdichtung oder Bebauung der grünen Wiese auf Stadtklima, Verkehr und Verschattung für schwerwiegender erachtet werden als die Wirkungen einer Verdrängung von Bedarfen ins Umland mit ihren Folgen für Verkehrsgenerierung und Wohnkosten.

Ausblick

Lokal werden aus den Prozessen Strategien mit verschiedenen Komponenten resultieren. Innenentwicklung ist weiterhin wichtig. Noch vorhandene Umnutzungspotenziale sollten schnell aktiviert werden. Für

die Nachverdichtung und die dazu notwendige Überplanung eignen sich v. a. innenstadtnahe oder gute erschlossene und gering verdichtete Quartiere im Generationswechsel. Eine stärkere Berücksichtigung des Bodenwertes bei der Grundsteuer oder die im aktuellen Koalitionsvertrag auf Bundesebene angedachte Grundsteuer C mag zumindest kleinere Anreize für eine tatsächlich umgesetzte und nicht nur baurechtlich zulässige stärkere Ausnutzung von Grundstücken im Innenbereich setzen. Bei der Abwägung und im Rahmen der Vereinbarungen in städtebaulichen Verträgen kann die Zeitschiene der Umsetzung als wichtiger Belang berücksichtigt werden. Denn eine zeitintensive Optimierung anderer Belange führt zu problematischen Folgewirkungen auf die Wohnkosten. Hier gibt es durchaus auch Zielkonflikte mit Bürgerbeteiligungsverfahren, die Verfahren verlängern und nicht immer die Interessen der gesamten Bevölkerung widerspiegeln.

Angesichts des auffälligen Missverhältnisses zwischen Angebot und Nachfrage und der starken Begrenzung der Innenentwicklung muss auch wieder eine Diskussion über die Außenbereichsentwicklung stattfinden. In Frankfurt ist dies beispielsweise auch der Fall, auch wenn bei allen Vorschlägen schnell eine lange Liste an Restriktionen auf dem Tisch liegt. Aber ohne Außenbereichsentwicklung wird es eine Verdrängung von Bedarfen an Peripheriestandorte geben, welche die Verkehrsprobleme von morgen verursachen werden. Die große Gefahr an der Außenbereichsentwicklung in den Kernstädten ist jedoch, dass sie zu spät kommt. Dies spricht eher für ein kleinteiliges Vorgehen und mittelfristig für eine antizyklische Flächenvorratspolitik.

Deshalb spielt auch das Umland eine wichtige Rolle. Es kann durchaus sinnvoll sein, dass rechnerische Bedarfe der Kernstädte im Umland gedeckt werden. Voraussetzung ist aber, dass dabei die generierten Pendlerströme weitgehend über den öffentlichen Nahverkehr oder das Fahrrad abgewickelt werden – oder aufgrund einer stärkeren Verzahnung von Wohnstandorten und Arbeitsplätzen im Umland erst gar nicht entstehen.

Viel grundsätzlicher kann aber auch die Tendenz zur Verstädterung hinterfragt werden. Eine politische Steuerung erscheint hier allerdings nur sehr begrenzt möglich, da die Gründe hierfür vor allem in der Akademisierung der Bevölkerung (die zu Wanderungen an die Hochschulstandorte und in die Ballungsräume führt, ohne dass dem eine spätere Rückwanderung in die Herkunftsregionen in ähnlicher Größenordnung entgegensteht) und der zunehmenden Erwerbsbeteiligung von Frauen (mit der daraus folgenden Notwendigkeit,

zwei u. U. sehr spezialisierte Arbeitsplätze innerhalb eines Pendelradius zu finden) zu suchen sind – beides politisch und vermutlich auch von der überwiegenden Mehrzahl der Bevölkerung gewollte Ziele. Hier hat der ländliche Raum klare Standortnachteile, die sich zumindest mittelfristig auch nur sehr begrenzt über Digitalisierung lösen lassen werden. Dennoch hat die räumliche Planung in der Vergangenheit Konzepte – wie das der dezentralen Konzentration oder der Förderung von Entlastungsstandorten – bereitgestellt, die bei der Ansiedlung öffentlicher Einrichtungen, der Gründung tertiärer Bildungseinrichtungen oder der Ausweisung von arbeitsplatzintensiven Gewerbegebieten eine Rolle gespielt haben. Südhessen hat dabei bspw. gegenüber dem Großraum München den Vorteil, dass es ballungsraumnah ein dichtes Netz kleinerer Städte gibt, darunter durchaus noch Standorte mit Wachstumspotenzialen.

LITERATUR

Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen 2015: Handlungsempfehlungen der AG Aktive Liegenschaftspolitik. Berlin.

Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (HMUKLV) 2017: Nachhaltige Innenentwicklung für Wohnungsbau. Beispiele aus Städten und Gemeinden in Hessen. Wiesbaden.

von Malottki, Christian; Cischinsky, Holger 2018: Führt eine Senkung der Grunderwerbsteuer zu niedrigeren Wohnkosten? Zur Inzidenz von Transaktionskosten auf dem Grundstücksmarkt; in: Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik; 98. Jg. (2018), Heft 4, S. 284 – 290.

Kirchner, Joachim; Rodenfels, Markus 2017: Wohnungsbedarfsprognose für die hessischen Landkreise und kreisfreien Städte, Darmstadt. http://www.iwu.de/fileadmin/user_upload/dateien/wohnen/2017/IWU_2016_Wohnungsbedarfsprognose_Hessen.pdf

Tichelmann, Karsten Ulrich; Groß, Katrin; Günther, Matthias 2016: Wohnraumpotentiale durch Aufstockungen. Darmstadt. <https://www.bak.de/berufspolitik/bezahlbarer-wohnungsbau-fuer-alle-2/studie-tu-darmstadt-wohnraumpotentiale-durch-aufstockung-langfassung.pdf>

Institut Wohnen und Umwelt GmbH

Forschungseinrichtung des Landes Hessen
und der Stadt Darmstadt
Rheinstr. 65, 64295 Darmstadt
Tel.: +49(0)6151/29 04 - 0
info@iwu.de
www.iwu.de

Ansprechpartner zu diesem Thema:
Dr. Max-Christopher Krapp
m.krapp@iwu.de