

AG Wohnungswesen
des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen,
Städtebau und Raumordnung e.V.

Endversion: 20.06.2014

Thesen:
Wohnungsbau braucht Bauland
– zu Akzeptanz und Grenzen der Innenentwicklung –

Verfasser: Dr. Peter Runkel, Ministerialdirektor a.D., in Abstimmung mit Vorstand und Verbandsrat des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V.

I. Bevölkerung und Haushalte nehmen zu - vor allem in Wachstumsregionen

1. Die Bevölkerung Deutschlands wächst auf Grund eines **positiven Außenwanderungssaldos** bereits im vierten Jahr. Dieser Bevölkerungszuwachs wird sich auch mittelfristig wegen des starken Wirtschaftsgefälles zwischen den Mitgliedstaaten der EU fortsetzen.
2. Die zuziehende Bevölkerung verteilt sich nicht gleichmäßig auf alle Regionen Deutschlands, sondern bevorzugt **Wachstumsregionen** mit ihren Arbeitsplatzangeboten. Neben den großen Metropolregionen verzeichnen auch mittlere Städte – zumeist Universitätsstädte - ein Bevölkerungswachstum. Dieses regionale Bevölkerungswachstum wird neben der Außenwanderung durch Binnenwanderung verstärkt. Diese erhöht den Leerstand in den Schrumpfungsregionen in dem Maße wie sie die Knappheit in Wachstumsregionen erhöht.
3. Eine **wachsende Bevölkerung braucht Wohnraum**. Die dadurch erzeugte Wohnungsnachfrage wird zusätzlich durch eine Verkleinerung der Haushalte und eine gute Konjunktur beeinflusst.
4. Auf Grund der unterschiedlichen regionalen Bevölkerungsentwicklung in Deutschland, kann zur Befriedigung der erhöhten Wohnungsnachfrage in Wachstumsregionen der zunehmende Wohnungsleerstand in Schrumpfungsregionen keinen Beitrag leisten. Das Nebeneinander von **Wohnungsknappheit** und **Wohnungsleerstand** wird daher auch weiterhin die regionalen Wohnungsmärkte kennzeichnen.
5. Aber auch in **ausgeglichenen und sogar schrumpfenden Wohnungsmärkten** ist Wohnungsneubau, wenn auch auf niedrigerem Niveau, zur Wohneigentumsbildung und zum altengerechten Wohnen weiterhin erforderlich. Daneben gibt es auch in Schrumpfungsregionen zahlungskräftige Haushalte, die in den vorhandenen Mietwohnungen nicht die Qualität finden, die sie suchen.
6. Insgesamt ist bundesweit der **Zubau von jährlich rund 250.000 bis 300.000 Wohnungen** erforderlich, davon etwa zwei Drittel in Wachstumsregionen.

I. Wohnbauland und Innenentwicklung

7. Wohnungsneubau braucht **Bauland**. Auch wenn wieder mehr Geschosswohnungsbau für Miet- oder Eigentumswohnungen (davon etwa die Hälfte zur Vermietung) stattfindet als Ein- und Zweifamilienhausbau und die dafür benötigten Grundstücke kleiner werden (flächen-sparendes Bauen), ist Wohnungsneubau ohne neues Bauland nicht möglich.

8. Die Flächeninanspruchnahme für Siedlungszwecke unterliegt aber seit Jahren zunehmenden **Beschränkungen**, die zumeist von der Annahme ausgehen, dass bei einer abnehmenden Bevölkerung der Flächenbedarf für das Wohnen gleichfalls rückläufig sein müsse. Diese Annahme ist durch die tatsächliche Entwicklung widerlegt.
9. Dennoch verfolgt die große Koalition nach ihrem Koalitionsvertrag weiterhin das Ziel, die Flächeninanspruchnahme für Siedlungszwecke bis 2020 – also in 6 Jahren – **auf täglich 30 Hektar zu beschränken**.
10. Auch wenn das Ziel, mit Grund und Boden sparsam und schonend umzugehen, richtig ist, ist der für das 30-Hektar-Ziel gewählte **Indikator für das Siedlungsflächenwachstum** ungeeignet. Es handelt sich dabei um einen gemischten Indikator, der im Wesentlichen aus Siedlungs-, Verkehrs- und Erholungsflächen zusammengesetzt ist. Während in den letzten 5 Jahren vor allem die Flächeninanspruchnahme für Siedlungszwecke rückläufig und für Verkehrszwecke konstant war, stieg sie für Erholungsflächen – auch auf Grund statistischer Umbuchungseffekte in den neuen Ländern. Da Grün- und Erholungsflächen die urbane Lebensqualität erhöhen und einen wichtigen Beitrag zum Umgang mit dem Klimawandel in Städten leisten, sollten sie in der Statistik nicht mit bebauten Flächen gleichgesetzt werden. Politik und Stadtforschung sind aufgefordert, einen Indikator zu entwickeln, der sich auf verbaute bzw. versiegelte Flächen beschränkt.
11. Der zur Umsetzung des 30-Hektar-Ziels ins Gespräch gebrachte **Handel mit Flächenzertifikaten** zwischen Schrumpfungs- und Wachstumsregionen würde die Kosten für Bauland in Wachstumsregionen weiter verteuern.
12. Seit der **Innenentwicklungsnovelle des Baugesetzbuchs** von 2012 „soll die städtebauliche Entwicklung vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen“. „Zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen sind die Möglichkeiten der Entwicklung der Gemeinde insbesondere durch Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen der Innenentwicklung zu nutzen“. Die Notwendigkeit der Außenentwicklung durch Umwandlung landwirtschaftlich oder als Wald genutzter Flächen soll begründet werden. „Dabei sollen Ermittlungen zu den Möglichkeiten der Innenentwicklung zugrunde gelegt werden, zu denen insbesondere Brachflächen, Gebäudeleerstand, Baulücken und andere Nachverdichtungsmöglichkeiten zählen können“.
13. Dieser Vorrang der Innenentwicklung hat seinen **Preis**, da innerstädtische Grundstücke teurer als bisher landwirtschaftlich genutzte Flächen sind und zumeist erhebliche Zusatzkosten für ihre Wiedernutzbarmachung z. B. bei Altlasten verursachen. Die Grundstückskosten machen durchschnittlich 15 bis 20 Prozent der Entstehungskosten für einen Wohnungsneubau aus. Bei Flächen der Innenentwicklung liegt dieser Anteil trotz höherer Nutzungsziffern deutlich höher. Der von der Politik geforderte Neubau von Wohnungen zu sozial verträglichen Mieten lässt sich auf Innenbereichsflächen ohne massive Subventionierung nicht realisieren.

14. Die Innenentwicklung setzt nicht nur privatrechtlich verfügbare Flächen voraus, sie müssen auch planungsrechtlich als Wohnbauland ausgewiesen werden können. Vielfach bestehen aber **artenschutzrechtliche Schranken**, denen nachzugehen zumeist Untersuchungen über ein bis zwei Jahre notwendig machen. Bei weiter zunehmenden Artenreichtum im besiedelten Bereich und abnehmender Artenvielfalt im Außenbereich werden diese Konflikte noch zunehmen. Die in den Berliner Gesprächen zum Baugesetzbuch in der letzten Legislaturperiode vorgeschlagene Harmonisierung von Artenschutz und Bauplanungsrecht ist damals am Widerspruch des BMU gescheitert. Nachdem Artenschutz und Bauplanungsrecht nun in einem Ministerium angesiedelt sind, sollte eine Harmonisierung möglich sein.
15. Schranken für die Nutzung von Innenbereichsflächen für Wohnungsneubau ergeben sich auch aus dem **Immissionsschutzrecht**. Insbesondere starre Berechnungsmethoden der TA Lärm erschweren oder verhindern planerische Lösungen für Wohnungsneubau an stark frequentierten Verkehrsstrassen.
16. Bebauungspläne der Innenentwicklung sind durch § 13 a Baugesetzbuch zwar rechtlich wesentlich vereinfacht worden, erfordern aber nach wie vor einen erheblichen Arbeitsaufwand, den die in ihrer **Personalstärke stark reduzierten Stadtplanungsämter** in zu wenigen Fällen erbringen können. Innenentwicklung ist aber nur möglich mit ausreichender städtischer Planungskapazität.
17. Die Wiedernutzung brachgefallener innerstädtischer Flächen und sonstiger Freiflächen stößt zunehmend auf **Widerstand in der Bevölkerung**. Das erfolgreiche Volksbegehren gegen die Randbebauung des Tempelhofer Feldes in Berlin ist dafür nur ein Beispiel. Innenentwicklung ist daher ohne einen eingehenden Dialog mit der angestammten Bevölkerung und deren sensible Beteiligung nicht möglich. Dieser wird durch den Umstand erschwert, dass Wohnungsneubau ohne massive staatliche Subvention stets deutlich höhere Preise und Mieten geriert, als sie im Umfeld bisher zu entrichten waren. Durch Eingang in den Mietspiegel, werden sie mittelfristig das Mietenniveau auch bei den Bestandsmieten anheben. Daher sollten Konzepte zur Wiedernutzung von Brach- und sonstigen Freiflächen für den Wohnungsbau auch Elemente enthalten, die die Wohnverhältnisse der angestammten Wohnbevölkerung verbessern. Hier kann der ergänzende Neubau mit einer Aufwertung des Bestandes verbunden werden, ohne zu höheren Mieten zu führen.

II. Grunderwerbsteuer und Folgekostenverträge verteuern Wohnbauland

18. Innerstädtisches Wohnbauland ist, da knapp, teuer. Die Gesamtkosten erhöhen sich noch durch die **Grunderwerbsteuer**. Diese seit der Föderalismusreform I von 2006 ständig zu erhöhen, ist für die Länder deshalb interessant, weil die so erzielten Mehreinnahmen zum größeren Teil nicht in den Länderfinanzausgleich eingehen. Der Bund sollte daher seinerseits zur Kostensenkung im Wohnungsneubau prüfen, ob der Erwerb eines Grundstücks bei einer zügigen Bebauung mit Wohnungen zumindest in von den Ländern festgesetzten Gebieten mit besonderem Wohnraumbedarf von der Grunderwerbsteuer befreit werden kann. Die Gesetzeskompetenz dazu hat er. Soweit Baulücken und Nachverdichtungsmöglichkeiten nicht ausgenutzt werden, könnte eine **Grundsteuer**, die sich am Wert des Baulandes und nicht am Wert des Gebäudes orientiert, die Haltungskosten verteuern.

19. Das mit **städtebaulichen Verträgen** zur Umsetzung städtebaulicher Baulandmodelle verfolgte Ziel, die kommunalen Haushalte von den Kosten der Baulandaufbereitung sowie den städtebaulichen Folgekosten zu entlasten, muss in den finanzstarken Städten und Gemeinden der Wachstumsregionen mit dem Ziel zum Ausgleich gebracht werden, ausreichend Wohnbauland zu vertretbaren Preisen bereit zu stellen, damit dort zusätzlicher Wohnraum für weite Kreise der Bevölkerung entsteht.
20. Soziale Zielsetzungen – wie preiswerte Mieten oder Wohneigentumserwerb durch Baugruppen – können die öffentlichen Hände dadurch fördern, dass sie bei der Veräußerung eigener Grundstücke keine **Höchstpreisvergaben** durchführen, sondern bei der Preisgestaltung auch das vom Käufer zu realisierende Konzept berücksichtigen (**Konzeptvergaben**). Dies erfordert aber Solidarität von Bund und Ländern mit den Gemeinden.

III. Wachstumsregionen brauchen auch Außenentwicklung und erfordern regionales Handeln

21. Die **Preise für baureifes Wohnbauland** streuen regional stark. Bei einem Durchschnittswert im 3. Quartal 2013 in Höhe von 141 Euro betrug er in Baden-Württemberg 199 Euro, in Bayern 181 Euro, in Hamburg aber 547 Euro, während in Sachsen-Anhalt 45 Euro zu zahlen waren. Diese Preisunterschiede vergrößern sich weiter, wenn man nach Gemeindegrößenklassen unterscheidet. So lagen die Preise für baureifes Land in Baden-Württemberg in Gemeinden unter 2.000 Einwohnern bei 91 Euro pro Quadratmeter, in Gemeinden mit mehr als 500.000 Einwohnern aber bei 526 Euro. Preisbestimmend ist jeweils die hohe Nachfrage bei einem relativ knappen Angebot.
22. Auch bei grundsätzlicher Anerkennung des Vorrangs der Innenentwicklung werden sich die Baulandprobleme in Wachstumsregionen nicht lösen lassen, wenn nicht auch eine maßvolle Außenentwicklung in den Umlandkommunen erfolgt, die sich bei Ausschöpfung aller Möglichkeiten der Innenentwicklung auf begründete Bedarfsprognosen stützt. Dies muss die Politik anerkennen und den Gemeinden den dafür erforderlichen Handlungsspielraum eröffnen. In vielen Regionen ist hierfür eine Änderung der **Regionalpläne** erforderlich, die die Gemeinden bei Aussagen mit Zielqualität strikt beachten müssen. Dies darf jedoch nicht dazu führen, die Revitalisierung innerer Stadtbereiche durch Wohnungsbau zurückzustellen und auf das vermeintlich problemlosere und kostengünstigere Bauen im Außenbereich als Regelfall auszuweichen.
23. Der Siedlungsdruck in Metropolregionen lässt sich mittelfristig nur durch den Ausbau bzw. die Stärkung kommunal legitimierter, **regionaler Planungs- und Entscheidungsstrukturen** lösen. Notwendig sind ein regionales Miteinander der einzelnen Städte und Gemeinden und kein „Kirchturmdenken“. Kommunale Gebietsreformen bieten aus städtebaulicher Sicht zwar die geeignetsten Lösungen, sind aber nur schwer durchsetzbar. Ersatzweise bedarf es einer starken, demokratisch legitimierten regionalen Ebene, auf der die künftige Siedlungsentwicklung der Metropolregion verbindlich festgelegt wird. Durch Verbesserung in die Verkehrsinfrastruktur (insb. ÖPNV) muss dafür gesorgt werden, dass Bauland und Wohnungen im weiteren Umland leichter erreichbar werden.

24. Baulandpolitik für den Wohnungsbau erfordert somit das **Handeln von Bund, Ländern und Gemeinden** – nicht gegeneinander, sondern abgestimmt miteinander zum Wohle der Ausweitung des Wohnungsangebotes und der Entspannung bei Preisen und Mieten.