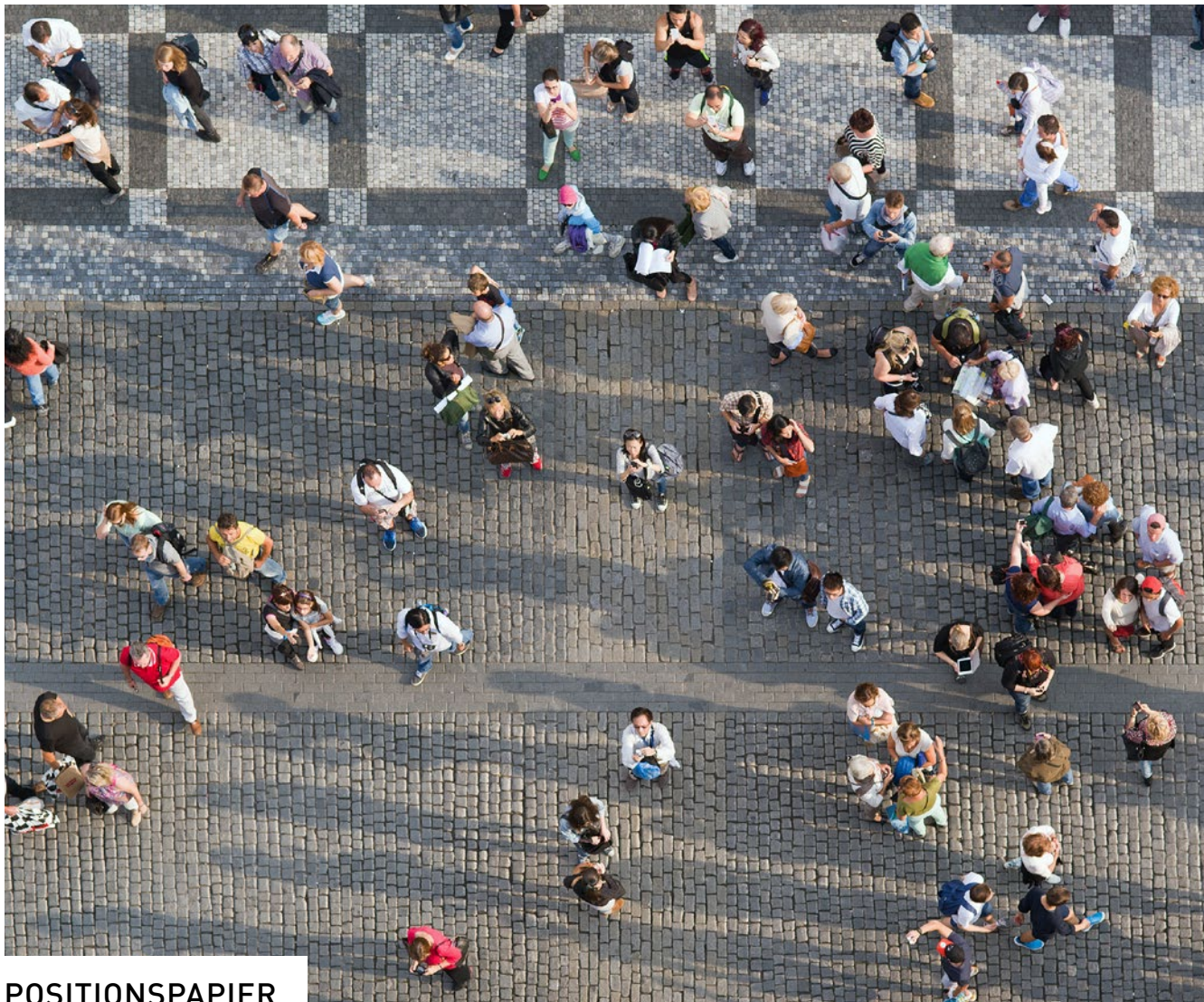




POSITIONSPAPIER

Mehr Wohnungsbau! Aber wie?

Vorschläge für Schwerpunktsetzungen in der nächsten Legislaturperiode

BERNHARD FALLER

Vorbemerkung und Danksagung

Das vorliegende Papier beschäftigt sich – als erste Ausgabe der neuen Reihe vhw debatte – wohnungspolitisch bewusst selektiv mit der Frage, wie eine aufkommende Wohnungsnachfrage schneller und umfassender mit Wohnungs(neu)bau¹ beantwortet werden kann. Damit verbindet sich die simple Einschätzung, dass viel gewonnen wäre, wenn es in den Wachstumsregionen genug Wohnungen bzw. keinen so gravierenden Wohnungsmangel mehr gäbe. Dies würde preisdämpfend sowie sozial- und verteilungspolitisch ausgleichend wirken, ohne freilich alle sozialen Verteilungsprobleme am Wohnungsmarkt zu lösen. Dies hier in einer Vorbemerkung zu betonen, hat zwei Gründe: Einmal scheinen diese Gedanken nicht selbstverständlich geteilt zu werden. Zum Zweiten soll dies mit dem Hinweis verbunden werden, dass die Bearbeitung wohnungspolitischer Themen im vhw deutlich breiter angelegt ist als das vorliegende Papier. Beides wird am Schluss des Textes nochmals aufgegriffen.

Die in der Reihe vhw debatte veröffentlichten Texte stehen in der Verantwortung der jeweiligen Autoren, sind aber zugleich das Ergebnis der Diskussion innerhalb des vhw und mit nahestehenden Fachleuten. In diesem Fall dankt der Autor den folgenden Personen für weiterführende Diskussionen und Anregungen: Michael von der Mühlen (Staatssekretär a. D., Mitglied im Verbandsrat des vhw), Prof. Dr. Dirk Lühr (Professor für Steuerlehre und Ökologische Ökonomik an der Hochschule Trier, Umwelt-Campus Birkenfeld), Christian Huttenloher (Generalsekretär des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V., Mitglied im Kuratorium des vhw), Prof. Dr.-Ing. Stefan Siedentop (Fachgebiet Stadtentwicklung an der TU Dortmund), Dr. Andreas Pätz (Geschäftsführer WWG Königswinter a. D.), Prof. Dr. Jürgen Aring (Vorstand des vhw), Dr. Carolin Genz, Fabian Rohland, Duncan Barahona (alle Forschungscluster „Wohnen in der Stadtentwicklung“ des vhw), Petra Lau, Franziska Steinbach (beide vhw).

¹ Wenn im vorliegenden Papier von Wohnungsneubau gesprochen wird, meint dies – etwas präziser formuliert – die Ausweitung des Wohnungsangebotes. Wenngleich der Bau neuer Gebäude bislang die dominante Form des Wohnungsbaus ist, bezieht sich dies auch auf die Inbetriebnahme bislang nicht genutzter Flächen (z. B. Dachgeschossausbau), die Erweiterung bestehender Gebäude (z. B. Aufstockung) und die Umwandlung von bislang anders genutzten Gebäudeflächen (z. B. Umwandlung von Büroflächen).

1 Ein Blick zurück in eine Dekade zunehmender Wohnungsmarktprobleme

1.1 Wohnungspolitische Betriebsamkeit

Im Herbst 2025 stehen die nächsten Bundestagswahlen an. Damit geht zugleich die vierte Legislaturperiode zu Ende, die von sich verschärfenden Wohnungsmarktproblemen geprägt ist. Bereits seit 2009/2010 wurde sichtbar, dass die Preise für das Wohnen anziehen und sich Wohnungsmarktengpässe bemerkbar machen. Anfangs blieb vielleicht noch unklar, ob daraus ein politischer Handlungsbedarf entsteht.² Bei der Bundestagswahl 2013 war dies bereits anders, was seinen deutlichen Niederschlag im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD gefunden hat. Seither sind gut zehn Jahre vergangen und es steht zu erwarten, dass die Wohnungsversorgung trotz multipler Krisen erneut eine TOP-Platzierung im Ranking der drängendsten politischen Aufgaben ergattert. Die wohnungspolitischen Aufgaben scheinen heute dringlicher als zuvor.

Wie konnte es dazu kommen? Die Arbeitshypothese, die Politik habe das Thema trotz anderslautender Ankündigungen ignoriert und sei dementsprechend untätig geblieben, ist schnell abgeräumt. Denn die Liste der umgesetzten Maßnahmen ist lang, wenngleich nicht alles so reibungslos funktionierte wie gedacht: Verändertes Mietrecht (Mietpreisbremsen, reduzierte Modernisierungsumlage), stark ausgeweitete Wohnraumförderung im Schulterschluss von Bund und Ländern ergänzt um ein hohes kommunales Engagement zur Stärkung des geförderten Wohnungsbaus, diverse bau- und planungsrechtliche Nachjustierungen (i. W. verbunden mit dem Baulandmobilisierungsgesetz 2021 und den hier eingeführten Sonderinstrumenten für Gemeinden, die durch Rechtsverordnung der Länder zu Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt bestimmt wurden), zwischenzeitlich wieder eingeführte Eigenheimförderung (Baukindergeld), erhöhte steuerliche Abschreibungen für den Mietwohnungsbau (angekündigt mit dem Wachstumschancengesetz) und einiges mehr. Parallel zu den dennoch steigenden Wohnkosten wurden richtigerweise die Einkommenstransfers zur Sicherung der Wohnungsversorgung angehoben (i. W. Kosten der Unterkunft nach SGB II und XII sowie Wohngeld). Nicht verschwiegen werden soll, dass einige politische Initiativen deutlich unter den Erwartungen geblieben sind. Dazu zählt auf Bundesebene die Einführung einer „neuen“ Wohngemeinnützigkeit. Auch die Berliner Enteignungsdebatte ist ins Stocken geraten.

Man könnte natürlich mehr von all dem fordern und somit zumindest implizit die These vertreten, die Politik habe zwar die richtigen Maßnahmen ergriffen, aber nicht beherzt genug. Noch mehr Wohnungsbauförderung, besser wirksame Mietpreisbremsen usw. Diese These ist angesichts des Umstands, dass der Wohnungsmarkt kaum Reaktionen auf die ergriffenen Maßnahmen zeigt, schwer haltbar. Von Jahr zu Jahr hat sich die Situation verschärft. Die Wohnungsmarktengpässe haben sich seit 2010 tief in die unterschiedlichsten Wohnungsmarktsegmente hineingefressen und sich räumlich von den Wachstumszentren in die Regionen ausgedehnt. Insofern ist es vielleicht an der Zeit, einen Schritt zurückzutreten und zu fragen, warum das bisherige wohnungspolitische Engagement beinahe wirkungslos verpufft.

² Der vhw hat sich im Jahr 2016 gemeinsam mit dem difu in die angelaufene wohnungspolitische Diskussion mit einem „wohnungspolitischen Plädoyer“ eingeklinkt. Nachfolgend wurde im Jahr 2017 die sogenannte „Roadmap Bodenpolitik“ vorgelegt, die vhw und difu gemeinsam mit einer Expertengruppe erarbeitet haben.

1.2 Neubau als Lösung: Warten auf den Bauboom

Seit Bestehen der Bundesrepublik und der Bewältigung der unmittelbaren Wiederaufbauaufgaben war das Wohnungsmarktgeschehen mehrfach von krisenhaften Zuspitzungen geprägt. Zuletzt im Übergang von den 1980er zu den 1990er Jahren. Bereits gegen Ende der 1980er Jahre wurde eine zunächst latente Verengung des Wohnungsmarktes spürbar. Hinzu kam der Mauerfall, der nicht nur eine erhebliche Zuwanderung³ auslöste, sondern zugleich Grundlage des Vereinigungsbooms war. Aus dieser Konstellation ist ein gravierender Wohnungsmarktengpass mit all seinen Folgewirkungen entstanden. Unterstützt von einer ausgeweiteten Förderung und planungsrechtlichen Erleichterungen ist es zu Beginn der 1990er Jahre gelungen, die Wohnungsbauleistungen binnen weniger Jahre zu verdoppeln (auf ca. 600 Tsd. Wohnungen p.a.). Dies hat recht schnell zu einer Marktsättigung und zu einer Abflachung der Preisentwicklung geführt. So war es auch in den Wohnungsmarktzyklen der vorhergehenden Dekaden. Mehr und zügig in Gang kommender Wohnungsbau hat jeweils wesentlich zur Lösung der wohnungspolitischen Herausforderungen beigetragen.

Angesichts des seit gut zehn Jahren nicht ausreichend in Gang kommenden Wohnungsneubaus⁴ und der sich verfestigenden Wohnungsmarktprobleme kann von einem Bauboom und einen zyklischen Abflachen kaum die Rede sein. Statt zu einer Marktsättigung und Umkehrung der Preisentwicklung zu kommen, kannte der Wohnungsmarkt der letzten Dekade – zumindest in den Wachstumsregionen und bis zum russischen Angriff auf die Ukraine – nur eine Richtung. Wenn man der Einschätzung folgt, dass eine schnellere und umfassendere Ausweitung des Wohnungsneubaus in den Wachstumsregionen hilfreich oder gar zentral zur Bewältigung der Wohnungsmarktprobleme gewesen wäre, muss man fragen, warum genau das im Gegensatz zu den vorhergehenden Zyklen nicht mehr gelungen ist.

1.3 Kapitalmangel ist nicht mehr das Problem! Was dann?

Der Wohnungsbau benötigt dreierlei: Kapital, (baureife) Grundstücke, Bauleistungen – am besten möglichst günstig und flexibel verfügbar. Wenn der Wohnungsbau nicht mit der Nachfrageentwicklung Schritt hält, liegt es nahe, zunächst in diesen drei Bereichen nach möglichen Engpässen zu suchen.

Unmittelbar nach 1945 mangelte es an allem. Nach dem gelungenen Wiederaufbau wurden das Kapital und das damit verbundene unternehmerische Engagement zur Schlüsselressource der Wohnungsbaupolitik – zyklisch überlagert von Engpässen in den beiden anderen Bereichen. Dementsprechend hat die Wohnungspolitik zur Sicherung einer ausreichend hohen Bautätigkeit über Jahrzehnte hinweg ihr Hauptaugenmerk auf eine Förderpolitik gelegt, die darauf zielte, den Kapitalzufluss in den Wohnungsmarkt und damit die Investitionsbereitschaft zu sichern bzw. zu stärken (steuerliche Anreize, Sparanreize, günstige Darlehen). Dies hat auch noch im Zyklus zu Beginn der 1990er Jahre funktioniert, wenngleich sich zu dieser Zeit schon längst Veränderungen abzeichneten. Geändert haben sich auf dem Weg zur Wohnungsmarktsymptomatik des letzten Jahrzehnts vor allem zwei Sachverhalte.

³ Die Nettozuwanderung nach Deutschland betrug zwischen 1988 und 1993 ca. 3,7 Mio. Menschen. Im Verlauf der 1990er Jahre behielt darüber hinaus die Fluchtwanderung aus Jugoslawien eine hohe Bedeutung. Aus westdeutscher Perspektive kam die Zuwanderung aus den ostdeutschen Bundesländern hinzu.

⁴ Zwar hat sich die Bautätigkeit von ihrem historischen Tiefstand im Jahr 2010 (ca. 150 Tsd. Wohnungen) in langsamen Schritten ebenfalls verdoppelt und damit im Jahr 2020 die Marke von 300 Tsd. Wohnungen erreicht, aber dabei bei Weitem nicht das Volumen der 1990er Jahre oder gar eine Bedarfsdeckung erreicht. Hinzu kommt, dass in den meisten großen Stadtregionen als Bedarfschwerpunkte diese Verdopplung nicht erreicht wurde. Stattdessen wurden in vielen Stadtregionen im Durchschnitt der Jahre 2010-2020 sogar deutlich weniger Wohnungen gebaut als in der krisengeschüttelten und wachstumsschwachen Dekade zuvor (siehe hierzu: Faller, Bernhard, 2023, S. 20).

Erstens: Kapital war bzw. ist im Überfluss vorhanden. Die Kombination aus historisch günstigen Zinsen und einer ungewöhnlich stabilen konjunkturellen Lage mit steigender Wohnkaufkraft bot in dieser Hinsicht nahezu optimale Bedingungen. Dies sollte auch gereicht haben, um die bis zum Beginn der 2020er Jahre zwar unerfreulich, aber dennoch in beinahe gewohntem Maße steigenden Baukosten aufzufangen (anders sind die jüngsten Entwicklungen seit Beginn der Corona-Pandemie und des Ukraine-Kriegs zu beurteilen). In dieser Konstellation war bzw. ist es nicht mehr erforderlich, das politische Hauptaugenmerk auf einen ausreichenden Kapitalzufluss und die Sicherung der Investitionsbereitschaft zu legen.

Zweitens: Die Städte tun sich zunehmend schwer, die wachsende Bauflächennachfrage stadtentwicklungspolitisch und städtebaulich zu verarbeiten. Besonders wichtig ist dabei, dass die Stadterweiterung oder Außenentwicklung als Standardlösung der Stadtentwicklung seit den 1980er Jahren zunehmend verpönt ist; das aus guten Gründen. Die Idee, das Wachstum der Städte in deren Innerem und damit ohne Zugriff auf Landschaftsräume zu bewältigen (Innenentwicklung), stößt jedoch zunehmend an Grenzen: Grenzen der Flächenverfügbarkeit und Grenzen der politischen Akzeptanz einer fortschreitenden Nachverdichtung; zusätzlich auf Hindernisse in der Mitwirkungsbereitschaft der Grundstückseigentümer und nicht zuletzt Defizite in der Handlungsfähigkeit der kommunalen Planungs- und Bauverwaltungen. Zusammengefasst folgt aus der Überlagerung der beschriebenen Innenentwicklungsdilemmata und der eingebremsten Außenentwicklung jene Konstellation, die eine stadtentwicklungspolitische Bewältigung der Wohnungsbauaufgaben in der letzten Dekade verhindert hat. Erst hieraus ergibt sich in den wachstumsstarken Regionen der Mangel an marktverfügbaren Wohnungsbaugrundstücken, der in Verbindung mit einem hohen nachfragegetriebenen Investoreninteresse und ungebremselter Kapitalverfügbarkeit zu der wohnungspolitisch kontraproduktiven Bodenpreisexplosion geführt hat. Die stadtentwicklungspolitischen Restriktionen sind zum zentralen Nadelöhr bei der Bewältigung der Wohnungsbauaufgaben geworden.

Seit Beginn der Corona-Pandemie kommen nun noch weitere Hindernisse hinzu. Zunächst waren es die brüchigen Lieferketten und die davon ausgelösten Preissteigerungen für Baumaterialien. Dies hat seine Fortsetzung seit Beginn des Krieges in der Ukraine erfahren: Nochmals beschleunigte Baukostensteigerungen, ein deutlich erhöhtes Zinsniveau und insgesamt steigende Lebenshaltungskosten belasten die Wohnungsbaukonjunktur. Insbesondere die Wohneigentumsbildung ist zu großen Teilen eingebrochen. Umso mehr ist der Mietwohnungsmarkt unter Druck geraten. Manche Marktparameter dürften sich von selbst wieder auf ein verträgliches Niveau zurückbewegen. Als Herausforderungen mit potenzieller Kostenwirkung bleiben jedoch die wachsenden Anforderungen an die Klimaverträglichkeit des Bauens (sowie des Gebäudebestands) und der sich aus der Alterung der Bevölkerung ergebende langfristige Fachkräftemangel.

2 Mehr Wohnungsbau ermöglichen: Aufgabenstellungen für die kommenden Jahre

Bundeskanzler Olaf Scholz hat sich vor einigen Monaten viel Kritik eingehandelt, als er vorgeschlagen hat, Deutschland mit neuen Stadtteilen im Stil der 1970er Jahre zu überziehen. Weniger öffentlichkeitswirksam, aber ähnlich vehement war die Kritik an einem zentralen Element des von der Bundesregierung angekündigten „Bauturbo“: Mit dem § 246e BauGB sollen die Gemeinden befristet die Möglichkeit haben, auf die Aufstellung eines Bebauungsplans zu verzichten und somit ohne viel Aufwand Baurecht zu schaffen. Gemeinsam ist den beiden Vorschlägen, dass sie wie ein Fluchtversuch aus den Dilemmata und Verstrickungen des stadtentwicklungspolitischen Handelns anmuten. Angesichts des aufgestauten Handlungsdrucks ist dies erst einmal verständlich. Aber es ist eben noch keine systematisch an den Ursachen ansetzende Reaktion auf die bestehenden Herausforderungen.

2.1 Aufgabenstellung I: Die Begrenzungen der städtebaulichen Kleinteiligkeit überwinden

In den 1990er Jahren und danach konnten viele Städte noch auf große Flächenreserven aus dem industriellen Strukturwandel, der militärischen Konversion oder auch auf große Bahn- oder Hafenareale zurückgreifen. Diese Potenziale sind zunehmend aufgebraucht. In manchen Städten schon seit einigen Jahren, in vielen anderen wie z. B. Mannheim oder Mainz sind derzeit die letzten Areale in der Entwicklung. Bei restriktiv gehandhabter Außenentwicklung führt dies zu einer zunehmend kleinteiligen Innenentwicklung. Die erforderlichen Wohnungsbauleistungen müssen vermehrt in Baulücken, vereinzelter Aufstockungen, Nachverdichtungen von locker bebauten Wohnungsbaugrundstücken, Verwertung von Restgrundstücken (Grünstreifen) oder unterschiedlichsten Um- und Nachnutzungen (vom Handwerks- oder Gärtnereibetrieb über den alten Sportplatz oder das Schulgelände bis zum Garagenhof) erbracht werden. Verschiedentlich wurde nachgewiesen, dass trotz Kleinteiligkeit in großem Umfang Wohnungsbaupotenziale zur Verfügung stehen.⁵ Allerdings muss man hier zwischen Vorhandensein und den gegebenen Möglichkeiten zu deren Realisierung unterscheiden.

Ein Hauptproblem der Umsetzbarkeit ist, dass die Kommunen mit der Kleinteiligkeit überfordert sind. Viel zu häufig bedürfen auch kleine Vorhaben eines aufwändigen Bebauungsplanverfahrens.⁶ Bei begrenzten Verwaltungskapazitäten lassen sich auch deswegen die für einen quantitativ ausreichenden Wohnungsbau erforderlichen Baurechte kaum bereitstellen. Auf der anderen Seite würde eine grundsätzlich erweiterte Genehmigungsfähigkeit einer stadtplanerisch relativ ungesteuerten Nachverdichtung Tür und Tor öffnen. Die schwindende politische Akzeptanz gegenüber dieser Art der fortschreitenden kleinteiligen Innenentwicklung („NIMBY“) zeigt zugleich, dass sich aus der Aggregation kleinteiliger Vorhaben nicht unbedingt eine städtebaulich sinnvolle Quartiersentwicklung ergibt. Gebraucht würde ein neues Planungsinstrumentarium, mit dem auf der Quartiers- oder Stadtteilebene wichtige planerische Belange abgewogen werden, um daraus etwa erweiterte Genehmigungsspielräume auf den dafür geeigneten Flächen bzw. Grundstücken zu ermöglichen (sowie andere Flächen ggf. von einer Bebauung auszuschließen).⁷ Die kleinteilige Innenentwicklung muss administrativ-planerisch deutlich einfacher und zugleich im Sinne einer guten Quartiersentwicklung qualitätsvoller werden.

⁵ So zum Beispiel in der Baulandumfrage des Bundes, in der 85 % des ermittelten Wohnungsbaupotenzials für rund 2 Millionen Wohneinheiten auf die Innenentwicklung entfallen (BBSR. 2022, S. 103f u. 159).

⁶ Auch wenn Befreiungen von bestehenden Festsetzungen möglich sind und somit ein einfaches Genehmigungsverfahren reichen würde, schrecken viele Kommunen in Sorge vor rechtlichen Risiken davor zurück.

⁷ Die hier cursorisch angesprochenen Sachverhalte zur kleinteiligen Innenentwicklung und zum nachfolgend beschriebenen „Verwandlungsstädtebau“ sind an anderer Stelle ausführlicher diskutiert (siehe: Bernhard Faller, 2023, S. 28ff).

Ein anderer Weg zur Überwindung der Begrenzungen einer städtebaulichen Kleinteiligkeit besteht im Ausweichen auf große Areale. Dies muss nicht unbedingt zu einer Wiederbelebung der klassischen Stadterweiterung oder Außenentwicklung führen. Auch innerhalb der Städte (erst recht im suburbanen Bereich der Stadtregionen) gibt es vielfach große Areale, die zwar in Nutzung, dabei aber städtebaulich ungeordnet und wenig attraktiv sind. Vielfach beherbergen sie eine eigentümliche Mischung aus Gewerbe, Einzelhandel, Infrastruktur und Wohnen. Geprägt sind diese Gebiete von geringen Dichten, partiellen Leerständen und teilweise hohen Nachverdichtungsreserven. Historisch mag es sich dabei vielfach um mäßig attraktive Randlagen gehandelt haben. Heute sind sie als Ergebnis einer fortschreitenden räumlichen Stadtentwicklung häufig anders zu bewerten und verfügen dementsprechend bei relativ günstigen Bodenpreisen (!) über ein hohes Entwicklungspotenzial. Unter diesem Blickwinkel hat Hamburg beispielsweise die Siedlungskorridore entlang der großen Ausfallstraßen im Rahmen der sogenannten „Magistralenstrategie“ neu bewertet und hierin ein enormes Entwicklungspotenzial entdeckt. Allerdings gilt auch hier, dass die im BauGB verankerten Verfahren und Instrumente nur bedingt geeignet sind, eine stringente und verlässliche Entwicklung in derart komplexen Ausgangssituationen einzuleiten. Dementsprechend können die in diesem „Verwandlungsstädtebau“ liegenden Potenziale bislang kaum und nur in sehr langen Fristen gehoben werden.

In der jüngeren Fortentwicklung des Bau- und Planungsrechts sind zwar Ansätze zur Stärkung der Innenentwicklung erkennbar, aber noch kein systematischer Schwenk in diese Richtung. Wenn die landschaftsziehende Außenentwicklung minimiert werden soll und die Wohnungsmärkte der wachsenden Regionen dennoch nachfragegerecht mit Baurechten versorgt werden sollen, wird dies jedoch immer dringlicher. Es spricht viel dafür, dass die Versäumnisse in dieser Hinsicht einen großen Teil zur Erklärung explodierender Grundstückspreise und unzureichender Wohnungsbauleistungen beitragen. Das Baugesetzbuch ist in seinen Grundzügen in Zeiten entstanden, in denen die Stadterweiterung der dominante Modus der Stadtentwicklung war. So gesehen besteht die zentrale Aufgabe darin, aus einem Stadterweiterungsbaugesetzbuch ein Innenentwicklungsbaugesetzbuch zu machen. Erst dann sind die Rahmenbedingungen dafür gelegt, dass die Kommunen aktiver und systematischer die vorhandenen Potenziale im bestehenden Siedlungsgefüge heben können.

2.2 Aufgabenstellung II: Bodenpolitik als Grundlage einer verbesserten Grundstücksmobilisierung

Eng verbunden mit den im vorhergehenden Kapitel diskutierten städtebaulichen und planungsrechtlichen Aspekten sind die bodenpolitischen Fragen. Denn im Kontext des vorliegenden Themas ist es die zentrale Aufgabe der Bodenpolitik, den bau- und planungsrechtlich nutzbaren Boden tatsächlich und zu günstigen Konditionen für den Wohnungsbau verfügbar zu machen. Bodenpolitik wird vor allem dann gebraucht, wenn die Grundstückseigentümer anders ausgerichtete Interessen haben. Dabei ist auch angesichts entsprechender Potenzialerhebungen deutlich, dass zwar in großem Umfang Flächenpotenziale für den Wohnungsbau vorhanden sind, diese aber nicht dem Markt zur Verfügung gestellt werden. Vielfach berichten Kommunen darüber, dass die Kooperationsbereitschaft der Eigentümer zu einem zentralen Nadelöhr der Stadtentwicklung geworden ist.

In der traditionellen, auf Außenentwicklung ausgerichteten Stadtentwicklung war es üblich, dass die Städte frühzeitig Land aufkauften, dies später überplanten, um dann als Bodeneigentümer nicht nur von planungsbedingten Bodenwertsteigerungen zu profitieren, sondern auch über die tatsächliche Entwicklung der Grundstücke entscheiden zu können. Eine derartige Bodenvorratspolitik hat heute Ausnahmestatus und ist insbesondere in der kleinteiligen Innenentwicklung schwer wiederzubeleben.

Umso mehr sind die Wohnungsbauinvestoren und die an Wohnungsbau interessierten Kommunen auf die Kooperations- und Verkaufsbereitschaft der Eigentümer angewiesen.

Dass Grundstückseigentümer ihre bebaubaren Grundstücke zurückhalten und in diesem Sinne nicht kooperationsbereit sind, kann unterschiedliche Ursachen haben: mittelbare oder unmittelbare Eigenbedarfsinteressen, unterschiedliche Formen der Überforderung und des Desinteresses (sowohl bei Privatpersonen als auch bei Unternehmen/Institutionen). Auch die vielfach kritisierte Bodenspekulation gehört in diesen Zusammenhang. Befeuert wird das Liegenlassen von potenziellen Wohnungsbaugrundstücken von den knappheitsgetriebenen Bodenpreissteigerungen. Denn sie garantieren Vermögensgewinne, die quasi risikolos und ohne jegliche Investitionstätigkeit verbucht werden können. Die viel gescholtene Bodenspekulation ist gerade deswegen für Eigentümer ohne Liquiditätsbedarf eine rationale Strategie.

Egal um welche Motive es sich handelt: Entscheidend ist, dass ein öffentliches Interesse an mehr Wohnungsbau bei steigendem Wohnungsbedarf immer deutlicher und häufiger im Widerspruch zu anders ausgerichteten privaten Dispositionen der Grundstückseigentümer steht. Der Gesetzgeber muss sich deswegen systematischer als bisher fragen, ob er dem öffentlichen Interesse an mehr Wohnungsbau bodenpolitisch mehr Geltung verschafft. Sollte er also die im Art 14 Abs. 2 GG verankerte Sozialpflichtigkeit des Eigentums auch im Bereich des Wohnungsbaus gegenüber dem Schutz des Eigentums (Art 14 Abs. 1 GG) besser in Stellung bringen, um Grundstücke zu mobilisieren? Ganz selbstverständlich ist dies auch im Städtebaurecht z. B. bei den für die Stadtentwicklung erforderlichen Erschließungsflächen oder Versorgungstrassen. Wenn es denn in Ansätzen richtig wäre, dass das Wohnen zu einer der „zentralen sozialen Fragen unserer Zeit“ geworden ist, scheint dies mehr als gerechtfertigt.

Im Zuge der Grundsteuerreform wurde bereits diskutiert, ob eine Ausgestaltung als Bodenwertsteuer die gewünschte Wirkung auf die Grundstücksmobilisierung haben kann. Lediglich Baden-Württemberg hat sich abweichend vom Bundesmodell entschieden, diesen Beweis anzutreten. Der Ausgang ist allerdings ungewiss. Unwahrscheinlich ist, dass sich Aufkommensneutralität und soziale Wirkungen mit den gewünschten Mobilisierungswirkungen in Einklang bringen lassen. Wenn die Grundsteuer mit Mobilisierungswirkung derzeit nicht realistisch ist, muss auch hier der Fokus auf die Weiterentwicklung des Bau- und Planungsrechts gelegt werden. Es stellt sich insbesondere die Frage, ob die gesetzlichen Rahmenbedingungen dafür geschaffen werden, dass vorhandene Rechtsinstrumente wie zum Beispiel Baugebote (§ 176 BauGB) und die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (§ 165ff BauGB) mit Verweis auf die Erfordernisse der (wohnbaulichen oder auch transformativen) Innen- und Quartiersentwicklung vermehrt zum Einsatz kommen können. Auch die Flächensparziele („30-Hektar-Ziel“ oder „Netto-Null“) verlangen nach entsprechenden Weichenstellungen. Mit dem von der Baulandkommission bereits in der letzten Legislaturperiode empfohlenen „Innenentwicklungsmaßnahmegebiet“ verbindet sich der Ansatz, in einem durch Satzung festzulegenden Gebiet eine verbesserte Anwendbarkeit von Baugeboten zu ermöglichen. Dies hat zunächst keinen Eingang in das Baulandmobilisierungsgesetz (2021) gefunden. Ausgehend vom Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung wurde dieser Vorschlag erneut geprüft, um gegebenenfalls Eingang in die anstehende BauGB-Novelle zu finden.

Die Diskussion über derartige Fragen läuft Gefahr, als ideologische Kontroverse über den Stellenwert des Eigentums in unserer Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung und des Bodeneigentums in der Stadtentwicklung geführt zu werden. Stattdessen sollte sie als pragmatische Abwägung darüber angelegt sein, ob eine Weiterentwicklung des bodenpolitischen Instrumentariums im Städtebaurecht eine positive Wirkung auf Stadtentwicklung und Wohnungsversorgung hat und dies in definierten Einzelfällen „härtere Bandagen“ im Umgang mit nicht kooperationsbereiten Grundstückseigentümern rechtfertigt.

Insbesondere geht es nach wie vor darum, leistungslose Einkommen von Grundstückseigentümern im Kontext von Stadtentwicklungsaufgaben zu minimieren. Diese sind die Grundlage für das eigennützige Zurückhalten von Grundstücken. Demgegenüber sollte eine gute Bodenpolitik vor allem zur Grundstücksmobilisierung beitragen und preisdämpfend auf den Grundstücksmarkt wirken. In diesem Sinne ist sie investitionsfreundlich und gemeinwohlorientiert. Eine entsprechend neu justierte bodenpolitische Diskussion ist als Grundlage zur Lösung der Wohnungsbauaufgaben dringend erforderlich. Vorschläge dazu liegen seit Längerem auf dem Tisch.⁸ Eine konstruktive Debatte über diese Fragen und entsprechende Weichenstellungen stehen immer noch aus.⁹

2.3 Aufgabenstellung III: Erfindung einer wirksamen Regionalpolitik

Viele Groß- und zunehmend auch Mittelstädte erstellen mittel- und langfristige Wohnungsbedarfsprognosen. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, wieviel Wohnungsneubau die jeweilige Stadt benötigt, um der insbesondere aus demografischen Entwicklungen entstehenden Wohnungsnachfrage gerecht zu werden. Im Abgleich mit den vorhandenen Grundstücks- und Baulandreserven werden daraus in aller Regel politische Ziele für den jährlichen Wohnungsneubau abgeleitet und beschlossen.

Der Schlüssel, um einem wohnungsbaupolitischen Ziel auf der lokalen Ebene Geltung zu verschaffen, liegt auf der Ebene der Bebauungsplanung. Man müsste lediglich erfahrungsgestützt ableiten, wieviel Wohnungsbau ohne planerisches Zutun jährlich auf vorhandenem Baurecht entsteht, um dann die verbleibende Lücke zwischen dieser „Sowieso-Bautätigkeit“ und dem Wohnungsbauziel konsequent mit der Vorbereitung und Umsetzung neuer Bebauungspläne zu schließen. Damit ist zwar noch keine Wohnung gebaut. Aber immerhin hätten die Kommunen im Rahmen ihrer Möglichkeiten und Zuständigkeiten dafür gesorgt, dass gemessen am Wohnungsbauziel ausreichend baureife Grundstücke zur Verfügung stehen.

Dies geschieht jedoch nicht. In den meisten Städten geraten die Wohnungsbauziele stattdessen schnell in Vergessenheit und spielen im planerischen und kommunalpolitischen Alltag keine nennenswerte Rolle. Nach den Gründen befragt, wird regelmäßig auf einen zunehmenden Aufwand für die Planverfahren verwiesen sowie auf ebenso zunehmende Unwägbarkeiten (insbesondere durch bürgerschaftliche Ablehnung gespeiste politische Kontroversen und eingeschränkte Kooperationsbereitschaft der Grundstückseigentümer und Investoren). Bei begrenzten Verwaltungskapazitäten mache dies eine stringente bzw. termingerechte, an quantitativen Zielen ausgerichtete „Produktion“ von Baurechten unmöglich. Dass es auch anders geht, zeigen einige wenige Städte (z. B. Münster, wenn auch ausgehend von günstigen räumlichen Gegebenheiten). Nur ist eben das Interesse an solch stringent organisierten Wohnbaulandprogrammen nicht besonders ausgeprägt.

Dies hat einen plausiblen Grund. Denn selbst die großen Kernstädte – und erst recht alle kleineren Städte – einer Region können für sich in Anspruch nehmen, dass eine verstärkte Baulandausweisung innerhalb ihrer Gemarkung kaum preisdämpfende Effekte und eine spürbare Wirkung auf die Wohnungsverversorgung der lokalen Bevölkerung hätte. Stattdessen ist es in wachsenden Regionen mit angespannten Wohnungsmärkten plausibel anzunehmen, dass ein fiskalisch anspruchsvolles und politisch durchaus kontroverses Engagement in der Baulandbereitstellung lediglich Wanderungsströme aus den Nachbarkommunen in Gang setzt. Die lokalpolitische Kosten-Nutzen-Bilanz eines derartigen Engagements fällt

⁸ Siehe: Bündnis Bodenwende, 2021 oder Difu/vhw, 2017 (Bodenpolitische Agenda).

⁹ Der vhw widmet seinen am 17. Oktober 2024 stattfindenden öffentlichen Verbandstag dieser Frage. Infos und Anmeldung unter: www.vhw.de/termine

dementsprechend miserabel aus. Im Ergebnis kann es nicht verwundern, dass die einzelnen Kommunen keine besondere Stringenz bei der Verwirklichung ihrer quantitativen Wohnungsbauziele an den Tag legen. Und ebenso wenig, dass im wohnungspolitisch entscheidenden regionalen Maßstab keine nachfrage- und bedarfsgerechte Baulandbereitstellung für den Wohnungsbau resultiert.

Im Grundsatz ist dies seit Jahren oder sogar Jahrzehnten bekannt. Bislang haben Bund und Länder sich jedoch weitgehend auf die Position zurückgezogen, dass die Bauleitplanung Kernbestandteil der kommunalen Selbstverwaltung ist und sich deswegen auf Aufforderungen zur interkommunalen Kooperation beschränkt. Dies hat sehr wenig oder garnichts bewirkt. Gebraucht wird stattdessen eine Regionalpolitik, die dafür Sorge trägt, dass die Kommunen an den regionalplanerisch geeigneten Standorten verlässlich bauleitplanerisches Engagement entfalten und in der Summe den regional erforderlichen Wohnungsbau ermöglichen. Dies kann unter Wahrung der kommunalen Planungshoheit mit entsprechenden Anreizen oder zur Not mittels Sanktionen erfolgen. Auch ist es denkbar, den im Sinne einer sinnvollen Regionalentwicklung vielfach erforderlichen Ausbau von Infrastrukturen (z. B. ein neuer ÖV-Haltepunkt) mit Verpflichtungen für mehr Wohnungsbau zu verbinden. Ähnlich könnte mit raumwirksamen Ansiedlungsentscheidungen (z. B. neues Regionalklinikum) verfahren werden. Nicht zuletzt ist es sinnvoll, die finanzielle Förderung des Wohnungs- und Städtebaus (sowohl für die Städte als auch für Investoren) in Form von Regionalbudgets (also nicht flächendeckend) vor allem dann zu gewähren, wenn die jeweilige Region glaubhaft machen kann, dass sie ein quantitativ ausreichendes und siedlungsstrukturell sinnvolles bauleitplanerisches Arbeitsprogramm auf die Strecke bringen wird. Denn ohne ein ausreichendes Flächenangebot würde die Förderung primär zu Preissteigerungen führen und im Sinne der Wohnungsverversorgung beinahe wirkungslos verpuffen. Dies mag alles noch unausgereift klingen. Umso wichtiger ist es jedoch, die Erfindung einer derartigen wohnungsbau- und siedlungspolitisch gedachten regionalen Entwicklungspolitik zukünftig voranzutreiben. Dies wäre primär Länderaufgabe, könnte aber von der Raumordnung des Bundes sinnvoll gerahmt, koordiniert und konzeptionell unterstützt werden.

2.4 Aufgabenstellung IV: Mit Baukostensenkung und Deregulierung endlich ernst machen

Die Diskussion der Baukostenentwicklung ist zu Recht seit Jahrzehnten ein stetiger Begleiter der wohnungsbaupolitischen Debatte. Hohe Baukosten führen dazu, dass nur ein relativ kleiner Teil der Haushalte Neubauwohnungen finanzieren kann. Weil somit weniger Haushalte in den Neubau ausweichen können, funktioniert die Entlastung eines sich verengenden Bestandsmarktes durch einen forcierten Wohnungsneubau bei hohen Baukosten deutlich schlechter. Genauso gilt, dass hohe Baukosten die nachfragegerechte Weiterentwicklung und Schaffung von Wohnraum im Bestand behindern. Ein zusätzliches Hindernis sind die langen Vorbereitungs- und Produktionszeiten, die durch überlange Planungs- und Genehmigungsverfahren in den letzten Jahren weiter ausgedehnt werden. Diese grundlegenden Zusammenhänge sind hinlänglich bekannt und werden regelmäßig vorgebracht. Insofern kann dem hier kaum etwas Neues hinzugefügt werden.

Allerdings wächst die Dringlichkeit einer Baukostensenkung und einer Vereinfachung von Planungs- und Genehmigungsverfahren aus mehreren Gründen:

- Die CO₂-Vermeidungskosten werden das Bauen über längere Zeiträume ohnehin verteuern. Viel spricht dafür, dies vor allem über den CO₂-Emissionshandel (EU ETS 2) einzusteuern und weitgehend auf kleinteilige Vorgaben und Regulierungen zu verzichten. Unabhängig davon ist es im Licht dieses Themas umso dringlicher, anderweitige Bauvorschriften und technische Regelwerke nach Elementen eines nicht gerechtfertigten und häufig in berufsständischen Interessen wurzelnden Zwangskonsums zu durchforsten. In vielen Fällen kann sich der Staat darauf zurückziehen, Transparenz zu gewährleisten, so dass die Bauherren als zukünftige Bewohner oder im Sinne der zukünftigen Mieter innerhalb einer größeren Wahlfreiheit souveräne Entscheidungen über Bau-standards treffen können.
- Im Kontext einer gestärkten Innenentwicklung muss auch die Frage gestellt werden, in welchem Umfang Nachbarschaften gegenüber den Zumutungen einer Nachverdichtung zu schützen sind bzw. sich wirksam dagegen zur Wehr setzen können. Zudem bei einer qualitätvollen Steuerung ein Zuwachs an gelingender Urbanität für die objektiven Zumutungen der Nachverdichtung entschädigen kann. Materielle und formelle Vereinfachungen sollten den Kommunen mit Blick auf die jeweiligen Quartiere größere Entscheidungsspielräume ermöglichen.

Im Licht der jüngst galoppierenden Baukostenentwicklung und der zusammenbrechenden Bautätigkeit offenbart sich ein weiteres bekanntes Problem mit neuer Deutlichkeit: Hohe Baukosten führen, da die Haushalte sie nicht über die Mieten oder Kaufpreise finanzieren können, zu hohen Subventionsforderungen. Angesichts der in weiteren Feldern (Sicherheit/Verteidigung, Decarbonisierung, demografischer Wandel mit Fachkräftemangel, Renten und Gesundheit/Pflege) bestehenden fiskalischen Herausforderungen kann es kaum die Lösung sein, immer breitere Bevölkerungsschichten mit subventioniertem Wohnraum versorgen zu müssen. Die Wohnungsbaupolitik der Zukunft muss fiskalisch sparsam angelegt sein. Umso dringlicher ist es, mit der Baukostensenkung und Deregulierung ernst zu machen.

3 Eine abschließende Einordnung des vorliegenden Papiers

Wie bereits in der Vorbemerkung beschrieben, wird hier einseitig diskutiert, wie eine aufkommende Wohnungsnachfrage schneller und umfassender mit einem ausgeweiteten Wohnungsangebot beantwortet werden kann. Ausgespart wird dabei die Frage, ob es sich um freifinanzierten oder geförderten Wohnungsbau bzw. um privatnützige oder öffentlich-gemeinwohlorientierte Investoren handeln sollte. In diesem Kontext wäre wieder einmal zu diskutieren, ob und wie schnell sich die positiven Verteilungswirkungen eines nachfragegerecht ausgeweiteten Wohnungsneubaus in angespannten Wohnungsmärkten bemerkbar machen. Hier bewegt man sich in der Debatte um Sickereffekte und Umzugsketten. Trägt also freifinanzierter Wohnungsbau zu einer Wohnungsmarktentspannung bei und erzeugt auf diesem Weg auch (indirekt) Entlastung in den günstigeren Marktsegmenten? Natürlich tut er das. Aber geförderter (mietpreis- und belegungsgebundener Wohnungsbau) wirkt unmittelbarer und schneller (und im Falle einer öffentlichen Trägerschaft auch dauerhafter). Dennoch hilft ein hohes (fiskalisch teures) Engagement in den günstigen Marktsegmenten zu wenig, wenn der Wohnungsmarkt dauerhaft durch einen insgesamt zu geringen Neubau unter Druck steht. Dies ist die Quintessenz verschiedener Studien zu diesem Thema und ein zusätzliches Argument für den Fokus des vorliegenden Papiers.¹⁰

¹⁰ Siehe: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2020.

Bei der Bewältigung der wohnungspolitischen Herausforderungen könnte – und viele würden heute mit Blick auf die möglichen Klimafolgen sagen: muss – der Wohnungsneubau zukünftig stärker durch eine bedarfsgerechtere Nutzung des Wohnungsbestandes ergänzt werden. Insbesondere Suffizienzstrategien, die auf eine Reduzierung des individuellen Wohnflächenverbrauchs oder die Aktivierung von nicht oder untergenutztem Wohnraum im Bestand abzielen, spielen hierbei eine zentrale Rolle. Leider ist bislang weitgehend unklar, wie hoch die hierbei zu mobilisierenden Potenziale in den Wohnungsbeständen tatsächlich sind und mit welchen Instrumenten sie in größerem Umfang freigesetzt werden können. In der Breite wirksam wären theoretisch Preiserhöhungen (z. B. im Rahmen einer Bodenwertsteuer oder durch vergrößerte Mieterhöhungsspielräume insbesondere in laufenden Verträgen). Diese wären jedoch sozial und verteilungspolitisch problematisch und müssten mit entsprechenden sozialen Ausgleichsmechanismen flankiert werden. Ob die so zu erzielenden Wirkungen, die damit verbundenen unerwünschten sozialen Nebenwirkungen und der erforderliche Regulierungsaufwand in ein vernünftiges Verhältnis zu bringen sind, wäre noch zu klären. Aber selbst Optimisten in dieser Sache müssen wohl eingestehen, dass ein besonders dynamisches Wachstum ausgewählter Stadtregionen kaum allein durch die Wohnungsbestände aufgefangen werden kann. Übrigens: An anderer Stelle beschäftigt sich der vhw mit den Möglichkeiten einer effizienteren Nutzung der Wohnungsbestände.¹¹

Die im vorliegenden Papier diskutierten Themen versprechen keine schnelle Abhilfe. Dies ist leider so. Auf der anderen Seite hat das eifrige, kleinteilige und kurzfristige wohnungspolitische Nachjustieren der letzten 10 bis 15 Jahre nicht zur Bewältigung der wohnungspolitischen Herausforderungen beigetragen. Wer schnelle Lösungen kennt, möge sie preisgeben. Eine ausufernde Subventionspolitik gehört sicher nicht dazu. Allenfalls temporär zur Überwindung der akuten Wohnungsbaublockade. Ohne wirksame kurzfristige Lösungen, bleibt der Verweis auf das eher mittelfristige „Bohren dicker Bretter“. Wahrscheinlich muss auch in der Wohnungspolitik eine Art Zeitenwende eingeläutet werden.

¹¹ So im Forschungsprojekt „Suffizienz und Wohnflächenkonsum – Diskurse, Konzepte und Instrumente kritisch hinterfragt“ (siehe: <https://www.vhw.de/forschung/wohnen-in-der-stadtentwicklung/wohnungspolitik-und-instrumente/projekte/suffizienz-und-wohnflaechenkonsum/>)

Zitierte Literatur

Bündnis Bodenwende (2021): Bodenwende jetzt! Bodenpolitische Forderungen zur Bundestagswahl 2021.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.) (2020): Umzugsmobilität und ihre Wirkung auf lokale Wohnungsmärkte. BBSR-Online-Publikation 11/2020.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.) (2022): Bauland- und Innenentwicklungspotenziale in deutschen Städten und Gemeinden. BBSR-Online-Publikation 11/2022.

Difu / vhw (2016): Wohnungspolitik neu positionieren! Plädoyer von vhw und Difu für eine soziale und resiliente Wohnungspolitik. Berlin.

Difu / vhw (2017): Bodenpolitische Agenda 2020-2030. Warum wir für eine nachhaltige und sozial gerechte Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik eine andere Bodenpolitik brauchen. Berlin.

Faller, Bernhard (2023). Rettet die Innenentwicklung! Ein Diskussionspapier. Berlin (vhw Schriftenreihe Nr. 39).

Impressum

vhw debatte
ISSN 2943-8705

Herausgeber

vhw Bundesverband für Wohnen und
Stadtentwicklung e. V.
Vorstand: Prof. Dr. Jürgen Aring,
Henning Dettleff

Redaktion

Franziska Steinbach

Sitz der Redaktion

Hauptgeschäftsstelle des vhw e. V.
Hinter Hoben 149
53129 Bonn
T +49 228 72599-60
F +49 228 72599-95
E debate@vhw.de
vhw.de

Autor

Bernhard Faller

Erscheinungsweise

unregelmäßig

Bezug

Alle Ausgaben der vhw debatte sind unter
vhw.de/publikationen/
kostenfrei herunterzuladen

Empfohlene Zitierweise

Bernhard Faller: Mehr Wohnungsbau! Aber wie?
Vorschläge für Schwerpunktsetzungen in der
nächsten Legislaturperiode. In: vhw debatte,
Nr. 1, Juni 2024.

Titelbildquelle

© Bits and Splits_AdobeStock

Über vhw debatte

In der Reihe vhw debatte veröffentlichen wir Stellungnahmen zu Gesetzesinitiativen, Kommentare zu aktuellen Diskussionen und Positionspapiere rund um Wohnen und Stadtentwicklung aus dem vhw. Unser Anliegen ist es, die breit angelegte Expertise des vhw für die politische Meinungsbildung und Entscheidungsfindung zur Verfügung zu stellen. Dies tun wir als gemeinnütziger und unabhängiger Idealverband ohne eindeutige Anbindung an oder Verpflichtungen gegenüber spezifischen Interessengruppen. Die überwiegend namentlich gekennzeichneten Beiträge stehen einerseits für die Pluralität und Offenheit des vhw, gründen zugleich aber in unserem Wissens- und Wertefundament.