



Thomas Kuder, Fabian Rohland

Stadtentwicklung und resiliente Wohnungsbaupolitik in angespannten Märkten

Bericht zur hybriden Fachtagung des vhw am 16. Juni 2022 in Berlin

Die Bundesministerin für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, Klara Geywitz, hat mit ihrem Amtsantritt das weitreichende politische Ziel des Bundes formuliert, jährlich 400.000 neue Wohnungen, darunter 100.000 Sozialwohnungen, errichten zu wollen. Dieses anspruchsvolle Vorhaben hat den vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung zu einer Fachkonferenz inspiriert, auf der die verschiedenen programmatischen, analytischen und anwendungsbezogenen Perspektiven von Bundespolitik, Wissenschaft und kommunaler Praxis zusammengeführt und zu einem Erfahrungsaustausch miteinander ins Gespräch gebracht werden sollten. Die hybrid gestaltete Fachtagung, vom Fernsehsender ALEX Berlin sowie auf YouTube und der vhw-Website live übertragen, fand am 16. Juni 2022 in der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften statt.

Innenstädte zunehmend unter Druck

Das anhaltende dynamische Wachstum vieler deutscher Groß-, Mittel- und Universitätsstädte seit Beginn der 2000er Jahre stellt heute die integrierte, nachhaltige Stadtentwicklung und den Wohnungsneubau vor immer größere Herausforderungen und Transformationsaufgaben. Gerade die Innenstädte erfreuen sich, seit Jahren dem städtebaulichen Leitbild „Vorrang der Innenentwicklung“ (s. a. § 1 Abs. 5 BauGB) folgend, aufgrund ihrer Attraktivität als Wohn- und Arbeitsorte weiter einer steigenden Nachfrage nach Flächen- und Entwicklungspotenzialen. In den letzten Jahrzehnten konnten die Städte für dieses Vorhaben oft noch auf größere Brachflächen zurückgreifen, vor allem ehemals militärisch, industriell oder infrastrukturell genutzte Konversionsflächen. Nach vielen Jahren erfolgreich praktizierter Nachverdichtung gehen heute jedoch die großen innerstädtischen Flächenpotenziale, vor allem in den Wachstumsregionen, immer mehr zur Neige.

In Folge verschärfen sich angesichts angespannter Wohnungs- und Bodenmärkte die stadtentwicklungspolitischen Zielkonflikte zwischen Nachverdichtung, Infrastruktur-, Freiraum- und Mobilitätsbedarfen sowie stadtklimatischen Folgeerfordernissen. Es kommt immer häufiger zu Nutzungskonkurrenzen um knappe Flächen, einhergehend mit ökonomischen und sozialen Verwerfungen, wie explodierenden Bodenpreisen, Baukosten und überteuerten Mieten. Im Kontext des Klimawandels kommt es verstärkt zu Folgeproblemen, wenn z. B. durch die Verdichtung ökologisch wichtige Durchlüftungsschneisen in der Stadt oder Verdunstungs- und Versickerungsflächen in ihrer stadtklimatischen Funktion beeinträchtigt werden. Vor diesem komplexen thematischen Hintergrund widmete sich die hybride

Fachveranstaltung „Nachhaltige Stadtentwicklung und resiliente Wohnungsbaupolitik in angespannten Märkten – Politik, Wissenschaft und Praxis im Dialog“ den Herausforderungen und Erfolgsfaktoren von zukunftsweisenden Strategien der Stadtentwicklung und Wohnungsbaupolitik in Zeiten einer dynamischen Stadtentwicklung.

Impulse aus Politik und Wissenschaft

Nach der Eröffnung durch den vhw-Vorstand **Prof. Dr. Jürgen Aring** und die Moderatorin **Prof. Elke Pahl-Weber** umriss Staatssekretär Dr. Rolf Bösing für das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) die stadtentwicklungs- und wohnungsbaupolitische Rahmung, mit der die anspruchsvollen Ziele der Bundesregierung realisiert werden sollen.

Der Bund als Partner für nachhaltige Entwicklung

Dr. Rolf Bösing begrüßte sehr herzlich alle anwesenden und digital zugeschalteten Gäste der Konferenz. Nachhaltige Stadtentwicklung und die Schaffung lebenswerter Städte und Gemeinden sei eine enorme Herausforderung für alle Beteiligten, so der Staatssekretär. Die neue Leipzig Charta 2020 sei dafür ein zentrales Leitbild und ein geeigneter Kompass. Als einer der Partner von nachhaltiger Entwicklung sei der Bund insbesondere für die Förder- und Rahmenbedingungen zuständig. Mit dem Bündnis bezahlbarer Wohnraum gebe es eine zentrale Plattform für alle Akteure zur Unterstützung des Wohnungsbaus. Mit Inkrafttreten der Verwaltungsvereinbarung 2022 stelle der Bund eine Milliarde Euro für den sozialen Wohnungsbau zur Verfügung, eine weitere Milliarde für den klimagerechten sozialen Wohnungsbau sei noch in der Diskussion. Insgesamt würden für 2022 bis 2026 14,5 Mrd. Euro für diese Zwecke zur Verfügung gestellt werden.

Um eine entsprechende Dynamik im Wohnungsbau zu entfalten und genügend Wohnraum bereitstellen zu können, gelte es, viele Hindernisse zu beseitigen, darunter den Material- und Fachkräftemangel, die Förderung des seriellen Bauens, die kostengünstige Baulandbereitstellung oder die Verbesserung des kommunalen Vorkaufsrechts. Mit der Städtebauförderung und den bereitgestellten 790 Mio. Euro für die drei Programmbereiche „Lebendige Zentren“, „Sozialer Zusammenhalt“ sowie „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ erweise sich der Bund als ein verlässlicher Partner für die nachhaltige Stadtentwicklung. Denn, so der Staatssekretär, mehr Wohnraum brauche ein entsprechendes, mitwachsendes, lebenswertes Wohnumfeld, mit lebendigen Innenstädten und Quartierszentren, bedarfsgerechter sozialer Infrastruktur und qualitativollen öffentlichen Räumen. Wohnungsbau sei daher immer auch eine gesamtstädtische Aufgabe.



Abb. 1: Dr. Rolf Böisinger, Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB)

Von größter Wichtigkeit für jedes Wohnungsbauvorhaben sei zudem die Einbettung in ein integriertes Stadtentwicklungskonzept, nicht nur in den Städtebaufördergebieten. Insbesondere gelte es dabei, dem Klimaschutz und Klimawandel, dem sozialen Zusammenhalt, der doppelten Innenentwicklung aus baulicher Verdichtung und Grünflächenentwicklung, den intensivierten Stadt-Umland-Kooperationen sowie einer qualitativollen Bürgerbeteiligung höchstes Augenmerk zukommen zu lassen. Diese komplexen, sehr anspruchsvollen Ziele ließen sich nur in einer gemeinsamen Kraftanstrengung aller Akteure erfolgreich bewältigen.

Strategien im Umgang mit Wachstum

Im Anschluss daran präsentierten **Prof. Dr. Uwe Altrock** und **Dr. Grischa Bertram** von der Universität Kassel ihr Gutachten zu den Strategien der Städte im Umgang mit den „Wachstumsschmerzen“, mit denen prosperierende Städte heute zu kämpfen haben.¹ Anlass der vom vhw beauftrag-

ten Studie war die Wahrnehmung vielfältiger prozessualer Hindernisse im Wohnungsneubau, wenn die Städte beginnen, sich mit Stadtwachstum in angespannten Wohnungsmärkten aktiv auseinanderzusetzen. Professor Altrock sprach vor diesem Hintergrund insbesondere die festzustellende Protestneigung in Antiwachstumskoalitionen an. Diese stelle keine einfache Abwehrhaltung dar, sondern sei oft mit guten Argumenten unterlegt, mit denen im Rahmen einer qualitativollen Bürgerbeteiligung konstruktiv umzugehen sei. Wichtig sei es, bei den Bürgerinnen und Bürgern Akzeptanz herzustellen und Legitimation zu erzeugen. Das erfolge allerdings weniger über eine Diskussion darüber, ob ein Vorhaben grundsätzlich realisiert werden sollte oder nicht. Vielmehr gelte es, mit den Bürgern in einen Dialog über diejenigen Qualitäten einzutreten, die es dabei zu entwickeln gelte.

Die Ergebnisse der Studie, in der 15 Neubauprojekte in Frankfurt, Freiburg, Hamburg, Leipzig und München untersucht wurden, erläuterte anschließend Dr. Grischa Bertram. Eher selten würden tatsächlich die neuen Stadtteile, die Umstrukturierungs- und Erweiterungsprojekte der Städte, frühzeitig in integrierte und intersektoral abgestimmte Stadtentwicklungskonzepte eingebunden. Dies bringe zwar schnelle soziale Wohnungsbauerfolge, rufe aber zugleich oft Verträglichkeitskonflikte hervor, die allein durch vorgenommene Einzelabstimmungen oder sektorale Wohnungsbaukonzepte nicht verhindert werden könnten. Wichtige konfliktreiche Themen für die Bürger seien insbesondere Dichte-, Mobilitäts- und Kommunikationsprobleme. So würden den wachstumskritischen Stadtentwicklungskonflikten häufig hohe Dichtewerte im Neubau, weite Verkehrswege, Infrastrukturdefizite oder Beteiligungsangebote mit geringer Reichweite zugrunde liegen.



Abb. 2: Podiumsdiskussion mit (v.l.n.r.): Arne Lorz, Bernhard Faller, Prof. Dr. Iris Reuther, Dr. Grischa Bertram, Prof. Dr. Uwe Altrock

¹ Die Publikation der Forschungsergebnisse erfolgte in der vhw-Schriftenreihe Nr. 30 im Herbst 2021.



Abb. 3: Dr. Grischa Bertram (links) und Prof. Dr. Uwe Altrock von der Universität Kassel

Kommunale Wohnungsbaupolitik bei zunehmender Bodenknappheit

Im Anschluss an den Impulsvortrag von Prof. Dr. Uwe Altrock und Dr. Grischa Bertram widmete **Bernhard Fallner**, Geschäftsführer vom Forschungsinstitut Quaestio – Forschung und Beratung, seinen Beitrag den Herausforderungen kommunaler Wohnungspolitik bei zunehmender Bodenknappheit. Seine Ausführungen und Thesen beruhten hierbei im Wesentlichen auf dem von ihm für den vhw bearbeiteten Forschungsprojekt „Soziale Wohnungspolitik auf kommunaler Ebene“, dessen Ergebnisse in der vhw-Schriftenreihe 25 im Mai 2021 veröffentlicht wurden.

Ein Kernproblem für die angespannte Situation auf den Wohnungsmärkten in den nachgefragten Städten und Regionen sei demnach die bislang nicht gelungene Wende zu einer ökologischen Stadtentwicklung, die auf eine Bewältigung des Stadtwachstums unter dem bestehenden Innenentwicklungsparadigma abziele. Galt in früheren Jahrzehnten – und aufgrund bedeutender anstehender gesellschaftlicher Transformationsaufgaben womöglich auch zukünftig wieder – der Mangel an Kapital als Engpassfaktor für eine Ausweitung des Wohnungsangebots, erwies sich in der zurückliegenden Dekade vor allem der Rückgang der (leicht zu mobilisierenden) Flächenreserven in den inneren Lagen der Städte als bremsender Faktor bei der Lösung der Wohnungsbauaufgaben.

Dass der Grund und Boden die zentrale wohnungspolitische Schlüsselressource sei, wurde in dem Gutachten insbesondere in den Fallstudien in den Städten Mannheim und Jena sowie in der Region Stuttgart deutlich. Wichtige Bausteine einer Wohnungspolitik, die auch in angespannten Märkten und bei zunehmenden ökologischen Restriktionen ihre gewünschte wohnungspolitische Wirkung entfaltet, seien:

- eine wirksame kommunale Boden-, Liegenschafts- und Planungspolitik, mit denen die häufig dispers verteilten Flächenpotenziale – vor allem in den Innenstädten – entsprechend der stadtentwicklungspolitischen Ziele gehoben werden können,

- Stadt-Umland-Kooperationen, die einen echten Mehrwert für die räumliche Verteilung von Wachstum liefern sowie
- (Beteiligungs-)Formate, die mit einem klar formulierten Anspruch und einer eindeutigen Zielsetzung nachbarschaftliche Widerstände gegen Wohnungsneubau reduzieren können.

Auch eine grundsätzliche Debatte über die Qualität von Städtebau seien nötig, um die Akzeptanz für städtebauliche Maßnahmen und Wohnungsbauvorhaben zu erhöhen.

Podiumsdiskussion

Dem Motto der Veranstaltung „Politik, Wissenschaft und Praxis im Dialog“ folgend, diskutierte **Prof. Elke Pahl-Weber** im Anschluss an die Impulsvorträge mit den Referierenden **Prof. Dr. Uwe Altrock, Dr. Grischa Bertram** und **Bernhard Fallner** sowie mit den beiden kommunalen Vertretern Arne Lorz, Leiter der Stadtentwicklungsplanung der Landeshauptstadt München, und Prof. Dr. Iris Reuther, Senatsbaudirektorin der Freien Hansestadt Bremen, über die Herausforderungen einer nachhaltigen Stadtentwicklung und Wohnungspolitik in angespannten Märkten. Zu Beginn der Diskussion richtete Professorin Pahl-Weber den Blick auf das im April dieses Jahres vom BMWStB ins Leben gerufene Bündnis bezahlbarer Wohnraum und warf hierbei die Frage auf, welchen Mehrwert dieses Bündnis für die wohnungspolitische Situation in den Kommunen habe.

Die Diskutanten machten zunächst deutlich, dass ein solches Bündnis grundsätzlich zu begrüßen sei. Dies zeigt, so Arne Lorz, dass der Bund erkannt habe, dass das Problem des Wohnens ein weitreichendes gesellschaftliches Problem sei. Die Mehrwerte eines Dialogs lägen darüber hinaus auf der Hand: Der Austausch zwischen Politik und den relevanten Akteuren der Wohnraumversorgung über Chancen und Herausforderungen auf den Wohnungsmärkten könne hierdurch weiter forciert werden. Hierbei sei jedoch eine integrierte Herangehensweise als wichtiger Erfolgsfaktor zu berücksichtigen, sowohl hinsichtlich der thematischen Ausrichtung als auch mit Blick auf die involvierten Akteure. Dies zeigten nicht zuletzt die Erfahrungen auf kommunaler Ebene. Iris Reuther verwies in diesem Zusammenhang auf das Positivbeispiel in Bremen, wo es bereits seit 2013 ein Bündnis für Wohnen gebe, in dem nicht nur die Förderung des bezahlbaren Wohnungsbaus, sondern in einem integrierten Ansatz, der sich auf eine ressortübergreifende Arbeits- und Entscheidungsstruktur stütze, die ganzheitliche Entwicklung von Quartieren adressiert werde.

Auch Uwe Altrock und Grischa Bertram unterstrichen in diesem Zusammenhang, dass ein Bündnis für Wohnen auf Bundesebene thematisch nicht zu eng gefasst werden dürfe, sondern auch den ganzen Bereich der Planungspolitik miteinbeziehen müsse. Ein grundsätzlich anderer Umgang

mit Grund und Boden wäre hier ein möglicher Ansatzpunkt. Die Einschränkung auf die soziale Wohnraumförderung könne vor dem Hintergrund der zeitlich befristeten Bindungen lediglich ein „Strohfeuer“ entfachen und damit dem Bündnis seine Wirkung nehmen. Da bereits in den vergangenen Jahren mit einem hohen politischen Engagement an vielen wohnungspolitischen Stellschrauben gedreht wurde, hierbei allerdings keine größere Wirkung erzielt werden konnte, mache es wenig Hoffnung, dass dies mit dem neuen Bündnis anders sei, zeigte sich Bernhard Faller skeptisch.

Mit Blick auf die wohnungspolitischen Ziele der Bundesregierung, 400.000 neue Wohnungen pro Jahr zu bauen, betonte Arne Lorz, dass bei der Debatte über die Schaffung von neuem Wohnraum in München vor allem darüber diskutiert werde, bezahlbaren Wohnungsbau zu betreiben, auch, um den Menschen eine Perspektive zu geben. Trotz des größten kommunalen Wohnungsbauförderprogramms in Deutschland und des bundesweit kopierten Instruments der sozialgerechten Bodennutzung (SoBoN) würden in München zu wenige bezahlbare Wohnungen gebaut, u. a. aufgrund der hohen Bodenpreise. Der Nachholbedarf beim bezahlbaren Wohnungsbau sei daher in der Stadt immens. Helfen könne hierbei ein regionaler Ansatz, so wie ihn die Stadt München z. B. in der avisierten internationalen Bauausstellung forcieren möchte. Allerdings seien mit den interkommunalen Kooperationen lange Aushandlungsprozesse verbunden und müssten neben dem Thema Wohnen auch weitere Handlungsfelder, wie die Siedlungs- und Freiraumentwicklung oder die Mobilitätsentwicklung, umfassen.

Die Schwierigkeit, den Wohnungsbau entsprechend der gestiegenen Nachfrage zu steigern, um damit dem Mengenproblem in den wachsenden Städten und Regionen entgegenzutreten, liege nicht zuletzt auch an den intensiven Qualitätsdebatten beim Städtebau und bei der Umsetzung von Wohnungsbauvorhaben. Bernhard Faller machte deutlich, dass das häufige Verfehlen der quantitativen Wohnungsbauziele in den Städten und Gemeinden im Wesentlichen auf ein qualitatives Ringen um das, was vor Ort gebaut werden soll, zurückzuführen sei. Nachbarschaftliche Widerstände, Einzelfallabwägungen sowie mangelnder politischer Rückhalt seien Ursachen dafür, dass Wohnungsbauprojekte häufig nicht entsprechend der städtebaulichen Ziele realisiert werden können. Insbesondere den repräsentativen Organen fehle es aufgrund von zurückgehender Wählerbindungen, einem höheren Anteil an Nichtwählern und damit einhergehend aufgrund eines schnellen Andienens der kommunalpolitischen Vertreter an die bürgerschaftlichen (Protest-)Initiativen an Selbstbewusstsein und Überzeugung, Wohnungsbauprojekte auch gegen Widerstände durchzusetzen. Mangelnde Akzeptanz und Widerstände seitens der Bürgerschaft gegen Neubau- und Erweiterungsmaßnahmen könnten jedoch dadurch umgangen werden, indem den betroffenen Bewohnerinnen

und Bewohnern die Chancen vermittelt werden würden, die mit einer Qualifizierung der Wohnumfelder beim Umgang mit Wachstum einhergingen, so Uwe Altröck.

Vor allem die in der Leipzig Charta verankerte Urbane Resilienz könne bei allen an der Stadtentwicklung beteiligten Akteure – insbesondere bei der Zivilgesellschaft – die Einsicht und Überzeugung befördern, dass es für einen Umgang mit Wachstum Wohnungsbau benötige ebenso wie einen Diskurs über städtebauliche Qualitäten, merkte Elke Pahl-Weber an. Mit Blick auf München und die nachgefragten Städte und Regionen in Deutschland konstatierte Bernhard Faller, dass die Unfähigkeit, das Wachstum der Wohnungsnachfrage zu bewältigen, den Erfolg der Städte gefährde. Iris Reuther verwies vor diesem Hintergrund darauf, dass auch über die Grenzen des Wachstums gesprochen werden müsse, wenn trotz enormer kommunaler Anstrengungen, wie beispielsweise in der Stadt München, die Anspannung auf den Märkten nicht gesenkt werden könne. Ein über viele Jahre steigender Wohnflächenkonsum, der mit einem hohen Flächenverbrauch und einer ungleichen Flächenverteilung einhergehe, sei ein zentraler Bestandteil der sozialen Frage im Wohnen in der heutigen Zeit. Vor diesem Hintergrund liege die Zukunft nicht im Neubau, sondern vielmehr auf der Quartiersebene im Bestand. Dort könne den Menschen noch vermittelt werden, warum eine klimaneutrale und klimaangepasste Stadt nötig und lebenswert sei, so Arne Lorz.

Zum Abschluss der Veranstaltung hielt Elke Pahl-Weber fest, dass die nachhaltige Stadtentwicklung und das Handlungsfeld Wohnen angesichts der aktuellen Entwicklung vor enormen Herausforderungen stünden. Die Einsicht, den Städte- und Wohnungsbau bei der Lösung der anstehenden Aufgaben in ihrer Komplexität zu betrachten, wachse jedoch rasant. Zentral hierbei sei, zukunftsfähige Strukturen nicht nur in den (nachgefragten) Städten zu schaffen, sondern ebenso in den ländlichen Gemeinden. Diese seien ebenfalls mit großen Transformationsaufgaben konfrontiert.²



Dr. Thomas Kuder

Seniorwissenschaftler und Clusterkoordinator,
vhw e.V., Berlin



Fabian Rohland

Wissenschaftler im Forschungsbereich,
vhw e.V., Berlin

² Die Beiträge der Veranstaltung sowie die Podiumsdiskussion stehen auf der vhw-Website www.vhw.de zur Ansicht bereit.