

Flächennutzungsmonitoring IX
Nachhaltigkeit der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung?

IÖR Schriften Band 73 · 2017

ISBN: 978-3-944101-73-6

Flächenverbrauch und Wohnraumbedarf: Statistische Informationen zur politischen Gestaltung

Nicolas Schäfstoß

Schäfstoß, N. (2017): Flächenverbrauch und Wohnraumbedarf: Statistische Informationen zur politischen Gestaltung. In: Meinel, G.; Schumacher, U.; Schwarz, S.; Richter, B. (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring IX. Nachhaltigkeit der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung? Berlin: Rhombos, IÖR Schriften 73, S. 161-169.

RHOMBOS Rhombos Verlag – www.rhombos.de

Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung IÖR – www.ioer.de

Flächenverbrauch und Wohnraumbedarf: Statistische Informationen zur politischen Gestaltung

Nicolas Schäfstoß

Zusammenfassung

Unter der Überschrift „Nachhaltige Städte und Gemeinden" beschreibt die Bundesregierung in der neu aufgelegten Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie das Ziel, den Flächenverbrauch bzw. die Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke bis 2030 auf unter 30 Hektar pro Tag zu reduzieren, Freiräume zu erhalten und steigende Wohnkosten zu bremsen. In seinem Klimaschutzplan strebt der Bund bis 2050 sogar ein Flächenverbrauchsziel Netto-Null an. Dass dem vermeintlichen Widerspruch zwischen dem Ziel eines verringerten Flächenverbrauchs und dem Bedarf an neuem Wohnraum politisch begegnet werden kann, zeigt nicht zuletzt der Neuzuschnitt des BMUB in der 18. Legislaturperiode. Denn es besteht zwar ein praktischer, jedoch auflösbarer Zielkonflikt, wenn der zunehmenden Wohnungsnachfrage ökologisch wertvolle Fläche als begrenzte Ressource gegenübersteht, um deren Nutzung neue Gebäude mit Landwirtschaft, Naturschutz usw. konkurrieren. Neuer Wohnraum muss nicht flächenintensiv sein, wenn Innenentwicklungspotenziale konsequent genutzt und aktiv gemanagt werden, Baulücken geschlossen und Brachflächen aktiviert werden. Die aktuellen Trends aus der amtlichen Baustatistik zeigen, dass Nachverdichtung, Dachausbau und Umwidmung von Nichtwohngebäuden bereits eine gewichtige Rolle bei der Bautätigkeit spielen und auch künftig spielen werden. Mit ihren stadtentwicklungspolitischen Maßnahmen schafft die Bundesregierung zudem neue Instrumente, die auch auf einen geringeren Flächenverbrauch ausgerichtet werden sollen.

1 Politische Einordnung

Die gestiegene Wohnraumnachfrage befindet sich seit einiger Zeit wieder im Zentrum wohnungs- und sozialpolitischer Diskussionen. Die zunehmenden Angebotsengpässe in zahlreichen Ballungsräumen und Universitätsstädten – und in der Folge steigende Preise und Mieten – wurden zuletzt durch den hohen Zuzug aus dem Ausland verstärkt (BBSR 2017a). Dem daraus resultierenden steigenden Neubaubedarf steht ökologisch wertvolle Fläche als begrenzte Ressource gegenüber, um deren Nutzung neben der Bebauung auch Landwirtschaft, Energieversorgung, usw., aber auch der Naturschutz konkurrieren. Denn mit der Neuerschließung von Bauflächen bzw. der Neuinanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen gehen mitunter natürliche Bodenfunktionen und Biodiversität verloren (BMUB 2007).

Mit der Übertragung der Kompetenzen für Stadtentwicklung, Wohnen und Bauwesen wurden die Zuständigkeiten für den steigenden Wohnraumbedarf sowie für Fläche in der 18. Legislaturperiode erstmals in einem Ressort bzw. im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) gebündelt. Die folgenden Ausschnitte aus einigen für das BMUB handlungsleitenden Verträgen, Strategien und Programmen verdeutlichen die inklusive Betrachtung beider Handlungsfelder.

a) Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode

„Eine hohe Wohn- und Lebensqualität der Menschen in Deutschland sind ein wichtiges Ziel unserer Politik. Dem weiter wachsenden Wohnungsbedarf in den Ballungszentren und vielen Groß- und Hochschulstädten […] muss entsprochen werden. […]. ‚Gebrauchen aber nicht verbrauchen' ist das Prinzip beim Umgang mit der begrenzten Ressource Boden. Gemäß der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie wollen wir die Flächenneuinanspruchnahme bis 2020 auf höchstens 30 ha pro Tag begrenzen." (Bundesregierung 2013)

b) Agenda 2030/Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie

„Städte sind zentrale Akteure und Arenen nachhaltiger Entwicklung. […] Städte sind einerseits Hauptbetroffene ökologischer Risiken globaler Entwicklungen und besonders anfällig für die Auswirkungen des Klimawandels. Andererseits sind wachsende Städte und Siedlungen Treiber des Flächenverbrauchs. Besonders relevant in Deutschland ist derzeit […] etwa der Zugang zu bezahlbarem Wohnraum, […] öffentlichen Räumen und Grünflächen." (Bundesregierung 2016)

c) Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt

„Bis zum Jahre 2020 beträgt die zusätzliche Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr maximal 30 Hektar pro Tag. Im Idealfall sollte es langfristig gelingen, die tatsächliche Neuinanspruchnahme von Flächen weitgehend durch die erneute Nutzung vorhandener Flächen zu ersetzen." (BMUB 2007)

d) Klimaschutzplan 2050 (KSP 2050)

„Zentrales Ziel des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen ist die Erhaltung und Schaffung bezahlbaren Wohnraums insbesondere auch für Familien mit Kindern sowie untere und mittlere Einkommensschichten. […] Der Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche (Flächenverbrauch) soll im Einklang mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie bis 2020 auf 30 Hektar pro Tag reduziert und danach weiter gesenkt werden, so dass spätestens bis zum Jahr 2050 der Übergang zur Flächenkreislaufwirtschaft erreicht ist und […] ‚nettonull' beträgt." (BMUB 2016b)

e) Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen

„Die Bündnispartner werden […] die Rahmenbedingungen für den Bau und die Modernisierung von Wohnraum in guter Qualität vorzugsweise im bezahlbaren Markt-

segment verbessern und wirkungsvoll zur Angebotsausweitung in den Ballungsgebieten mit Wohnraummangel beitragen." (BMUB 2014)

„Die Schaffung eines neuen Baugebietstyps […] sowie eine höhere bauliche Dichte in Innenstadtquartieren unter Berücksichtigung […] sozialer, ökologischer und ökonomischer Aspekte sind […] geeignete Instrumente, um den Anforderungen an erhöhte Wohn- und Nutzungsbedarfe gerecht zu werden." (BMUB 2015)

f) Integriertes Umweltprogramm 2030

„Eine wesentliche Aufgabe ist die Lösung von Zielkonflikten zwischen Wohnungsneubau (‚kostengünstiges Bauland') und Freiraumschutz (‚Schutz des Außenbereichs') sowie zwischen Dichte und Offenheit." (BMUB 2016a)

2 Bautätigkeitsstatistik und Flächenstatistik

2.1 Grundlagen

Der Zielkonflikt zwischen Wohnungsneubau und Flächenverbrauch sowie aktuelle Trends lassen sich mit den Daten der amtlichen Hochbau- sowie der amtlichen Flächenstatistik darstellen.

Geregelt durch das Hochbaustatistikgesetz (HBauStatG) werden in Deutschland „zur Feststellung des Umfangs, der Struktur und der Entwicklung der Bautätigkeit im Hochbau und zur Fortschreibung des Bestandes an Wohngebäuden und Wohnungen" u. a. Erhebungen über die Genehmigungen und Fertigstellungen von Gebäuden und Wohnungen durchgeführt. Die Bautätigkeitsstatistik sowie die Bestandsfortschreibung dienen mitunter der Beurteilung der Lage auf dem Wohnungs- und Baumarkt sowie der Vorbereitung und Durchführung bau- und stadtentwicklungspolitischer Entscheidungen von Bund, Ländern und Gemeinden (Destatis 2005a; Destatis 2005b).

Die Rechtsgrundlage für die sog. „Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung" ist das Agrarstatistikgesetz (AgrStatG). Die Flächenstatistik erlaubt bundesweit gültige Aussagen über die Entwicklung der Bodennutzung und liefert „Grundlageninformationen zur Bodennutzung, insbesondere für raumordnungs- und umweltrelevante Entscheidungen" von Bund, Ländern und Gemeinden (Destatis 2013).

2.2 Zielkonflikt

Die täglich neu in Anspruch genommene Siedlungs- und Verkehrsfläche ist seit Beginn des Jahrtausends von 129 Hektar um knapp die Hälfte auf 66 Hektar im Jahr 2015 zurückgegangen (Abb. 1). Eine Fortsetzung dieser Entwicklung würde dazu führen, das ursprünglich für 2020 vorgegebene Ziel von 30 Hektar je Tag im Einklang mit der neu

aufgelegten deutschen Nachhaltigkeitsstrategie im Jahr 2030 zu erreichen. Aus der Zusammenschau von hoher Zuwanderung und einer zu geringen Bautätigkeit in den vergangenen Jahren ergibt sich jedoch insbesondere in den dynamischen Ballungsräumen und vielen Universitätsstädten ein deutlich erhöhter Neubaubedarf von jährlich mindestens 350 000 Wohnungen bis zum Jahr 2020 (danach deutlicher Rückgang). Die Bedarfsprognose von 2015 ging noch von rund 80 000 Einheiten weniger aus (BMUB 2017a). Die Baugenehmigungen für 375 000 Wohnungen im Jahr 2016 (Plus von 22 Prozent gegenüber 2015) zeigen, dass Politik und Markt auf die Wohnungsknappheit reagieren: Eine höhere Zahl hatte es zuletzt 1999 gegeben. Die Genehmigungszahlen liegen damit erstmals in der Größenordnung des jährlichen Neubaubedarfs und schlagen sich bereits in deutlich steigenden Neubauzahlen nieder. Mit einem Zuwachs von 12 Prozent im Vergleich zum Vorjahr wurden 2016 knapp 278 000 Wohnungen fertiggestellt und damit der höchste Stand seit 2004 erreicht.

Aus dieser statistischen Zusammenschau wird deutlich, dass Flächen- und Neubauziel freilich miteinander konkurrieren. Jedoch zeigt die Entwicklung der letzten Jahre zugleich, dass neuer Wohnraum nicht zwingend mit steigendem Flächenverbrauch einhergehen muss, wenn Innenentwicklungspotenziale konsequent genutzt und aktiv gemanagt werden, Baulücken geschlossen und Brachflächen aktiviert werden.

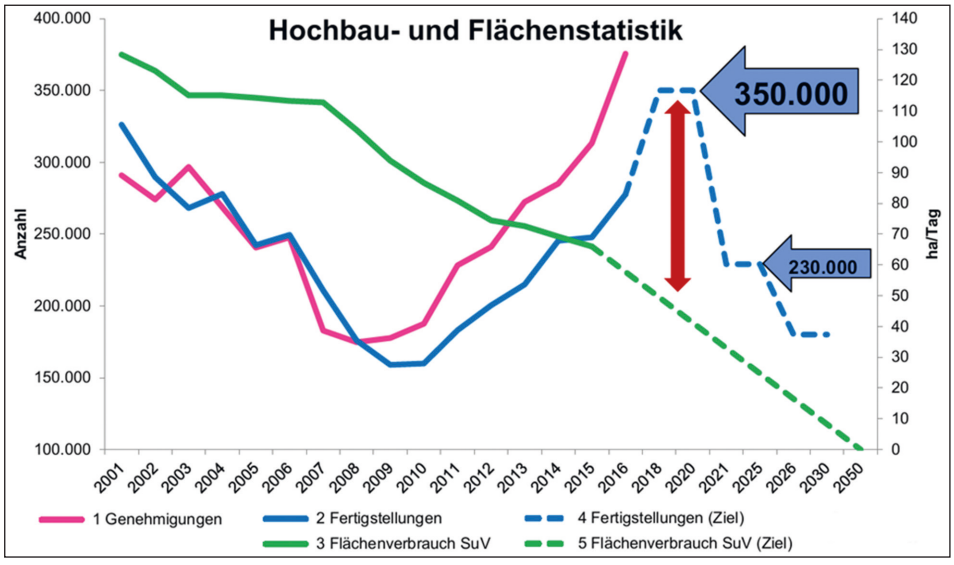


Abb. 1: Zusammenschauende Entwicklung der Hochbau- und Flächenstatistik in Deutschland seit 2001 (Quellen: Destatis 2017; BBSR 2017b; BMUB 2017a)

2.3 Aktuelle Trends

Das Gros des Genehmigungs- und Neubaugeschehens hat sich in den vergangenen Jahren vom Ein- und Zweifamilienhausbau überwiegend in den flächensparenden Geschosswohnungsbau (Gebäude mit drei und mehr Wohnungen) verlagert (Abb. 2 und Abb. 3).

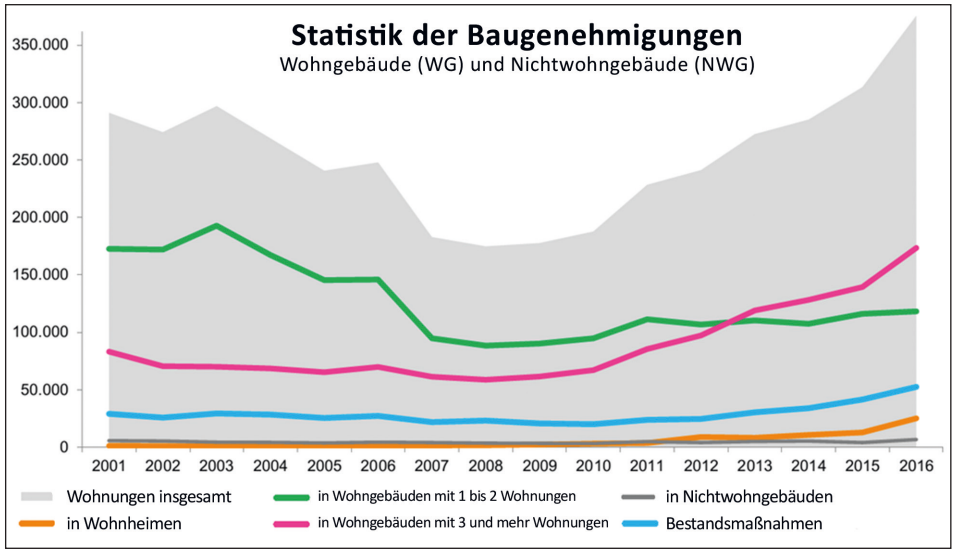


Abb. 2: Entwicklung der Baugenehmigungen nach ausgewählten Merkmalen 2001 bis 2016 (Quelle: Destatis 2017)

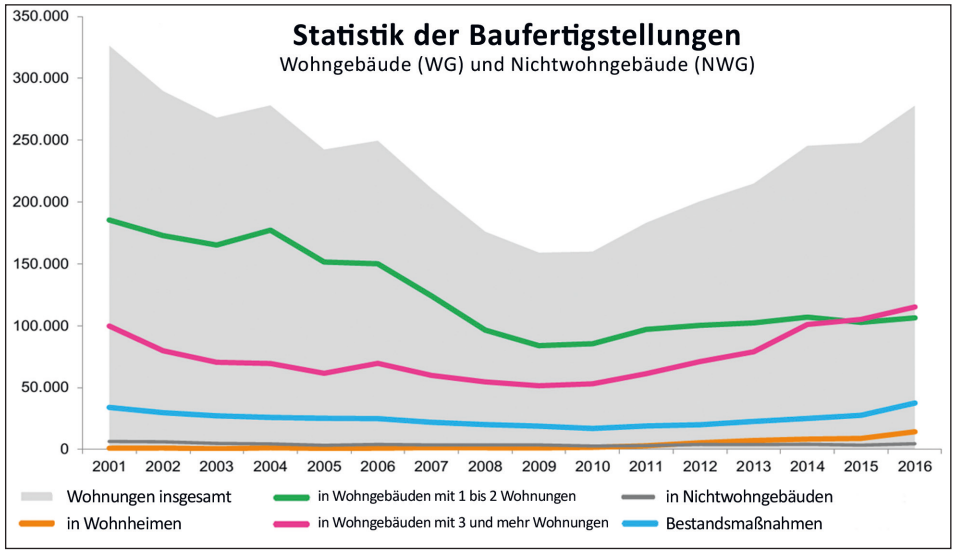


Abb. 3: Entwicklung der Baufertigstellungen nach ausgewählten Merkmalen 2001 bis 2016 (Quelle: Destatis 2017)

Zudem deutet die bundesweite Analyse der Genehmigungs- und Fertigstellungsstatistik darauf hin, dass Nachverdichtung, Bestandsmaßnahmen (z. B. Dachausbau) und die Umwidmung von gewerblichen Flächen in Nichtwohngebäuden eine zunehmend gewichtige Rolle bei der Schaffung von Wohnraum spielen. Ebenso fand in den letzten Jahren, auch aufgrund der hohen Zahl an Geflüchteten ein überdurchschnittlich hoher Zuwachs an Wohnungen in Wohnheimen statt, der sich im ersten Halbjahr 2017 jedoch wieder deutlich abgeschwächt hat.

Diese Entwicklungen gehen zugleich mit einem Rückgang der durchschnittlichen Nutzfläche je fertiggestellter Wohnung um knapp acht Quadratmeter seit 2005 einher (Abb. 4). Die durchschnittliche Wohnfläche je fertiggestellter Wohnung ging seit 2005 sogar um 15 Quadratmeter zurück (Abb. 5). Folgerichtig verfügten die im letzten Jahr fertiggestellten Wohnungen im Schnitt über gut vier Räume, wohingegen es 2005

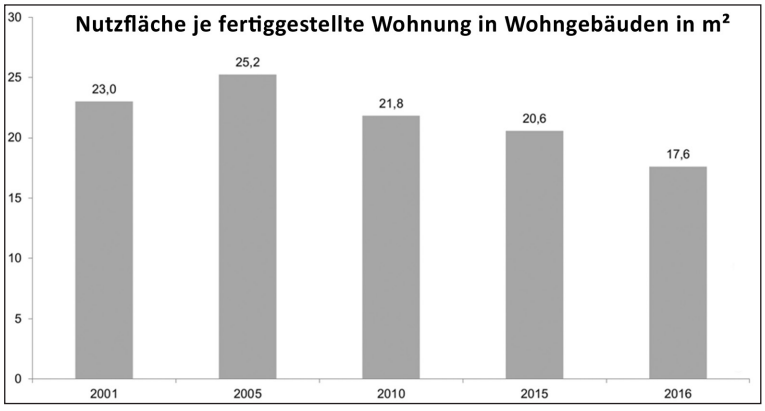


Abb. 4: Entwicklung der Nutzfläche je fertiggestellter Wohnung in Wohngebäuden 2001 bis 2016 (Quelle: Destatis 2017)

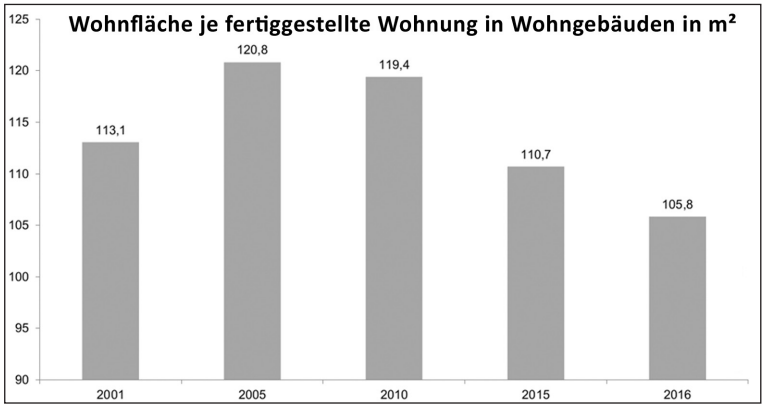


Abb. 5: Entwicklung der Wohnfläche je fertiggestellter Wohnung in Wohngebäuden 2001 bis 2016 (Quelle: Destatis 2017)

noch über fünf waren (Abb. 6). Einen weiteren, sich verstetigenden Trend verdeutlicht Abbildung 7: Heute entstehen neue Wohnungen zu über 13 Prozent durch Bestandsmaßnahmen an bereits bestehenden Gebäuden, was einem Plus von gut drei Prozentpunkten gegenüber 2005 gleichkommt.

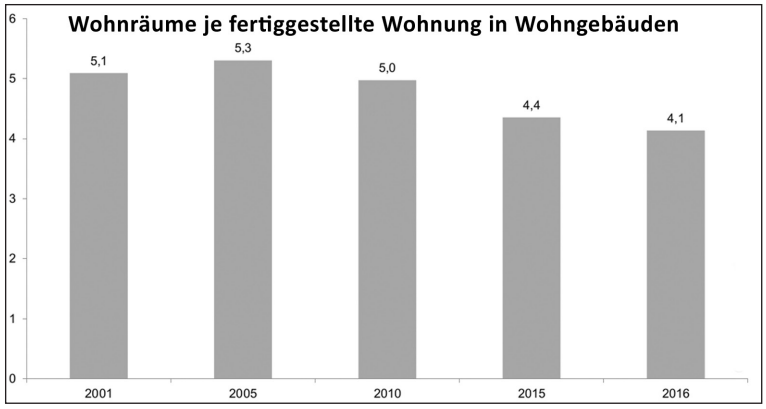


Abb. 6: Entwicklung der Wohnräume je fertiggestellter Wohnung in Wohngebäuden 2001 bis 2016 (Quelle: Destatis 2017)

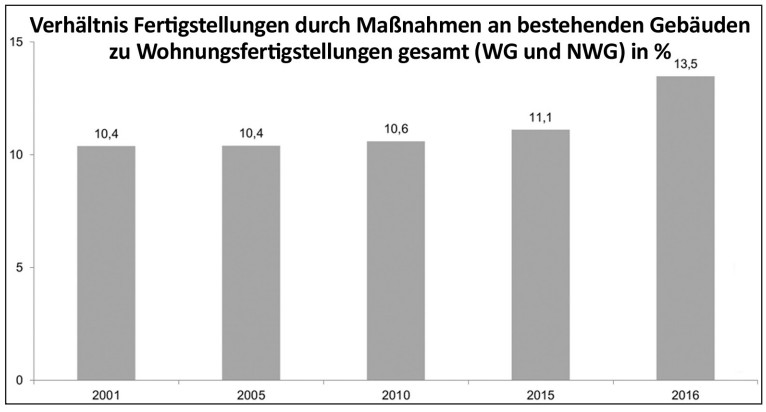


Abb. 7: Entwicklung der Fertigstellungen durch Maßnahmen an bestehenden Gebäuden 2001 bis 2016 (Quelle: Destatis 2017)

3 Maßnahmen und Ausblick

Die im BMUB gebündelten Synergien zwischen Umweltschutz und nachhaltiger Stadtentwicklung nutzen bei der Erarbeitung zusätzlicher politischer Maßnahmen, um den Erhalt von natürlichen Bodenfunktionen und Biodiversität mit den Bedürfnissen am Wohnungsmarkt in Einklang zu bringen. Die Ausweisung von Baugebieten muss weiter zugunsten der Innenentwicklung und in schrumpfenden Regionen zugunsten der Revitalisierung von Leerständen verringert werden. Für Siedlungsbrachen, die nicht

baulich nachgenutzt werden können, müssen Lösungen gefunden werden, die neue Wertschöpfung generieren, z. B. durch die Gewinnung erneuerbarer Energien. Mit der Novelle des Bauplanungsrechts 2017 erhalten Städte und Gemeinden mehr Flexibilität bei der Planung von Innenstadtquartieren mit gemischter Nutzung. Die neue Gebietskategorie „Urbanes Gebiet" erleichtert verdichtetes Bauen und Dachaufstockungen und ermöglicht eine hohe Durchmischung von Wohnen, Arbeit und Freizeit (BMUB 2017b). In seinem integrierten Umweltprogramm zeichnet das BMUB für die Zukunft zudem das Leitbild einer umweltfreundlichen Stadt: „Das BMUB wird die Kommunen bei der Entwicklung kompakter, nutzungsgemischter und grüner Stadtquartiere unterstützen und den mit dem Grünbuch ‚Grün in der Stadt' angestoßenen Dialog fortsetzen. Um den Flächenverbrauch zu reduzieren, wird das BMUB Maßnahmen zum Übergang hin zu einer Flächenkreislaufwirtschaft entwickeln" (BMUB 2016a).

4 Literatur

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2017a): Wohnungsmarktprognosen.
http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/WohnenImmobilien/Wohnungsmarktprognosen/wohnungsmarktprognosen_node.html (Zugriff: 24.07.2017).

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2017b): Wohnflächennachfrage in Deutschland bis 2030.
http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/WohnenImmobilien/Wohnungsmarktprognosen/Fachbeitraege/Prognose2030/Prognose2030_node.html (Zugriff: 14.08.2017).

BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2007): Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt. Berlin.

BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2014): Memorandum zum Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen. Berlin.
http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Wohnungswirtschaft/buendnisforum_memorandum_unterzeichnet.pdf (Zugriff: 24.07.2017).

BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2015): Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen – Kernempfehlungen und Maßnahmen. Berlin.
http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Wohnungswirtschaft/buendnis_kernempfehlungen_massnahmen_bf.pdf (Zugriff: 24.07.2017).

BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2016a): Den ökologischen Wandel gestalten – Integriertes Umweltprogramm 2030. Berlin.

BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2016b): Klimaschutzplan 2050. Berlin.

BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2017a): Wohnungs- und Immobilienmarkt. http://www.bmub.bund.de/themen/stadt-wohnen/wohnungswirtschaft/wohnungs-und-immobilienmarkt/ (Zugriff: 14.08.2017).

BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2017b): Baurechtsnovelle ermöglicht verdichtetes Bauen in der Stadt der kurzen Wege. http://www.bmub.bund.de/pressemitteilung/baurechtsnovelle-ermoeglicht-verdichtetes-bauen-in-der-stadt-der-kurzen-wege/ (Zugriff: 24.07.2017).

Bundesregierung (2013): Deutschlands Zukunft gestalten – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 18. Legislaturperiode. Berlin.

Bundesregierung (2016): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Neuauflage 2016. Berlin.

Destatis – Statistisches Bundesamt (2005a): Qualitätsbericht Statistik der Baugenehmigungen. Wiesbaden.

Destatis – Statistisches Bundesamt (2005b): Qualitätsbericht Statistik der Baufertigstellungen, Wiesbaden.

Destatis – Statistisches Bundesamt (2013): Qualitätsbericht Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung, Wiesbaden.

Destatis – Statistisches Bundesamt (2017): Genesis-Online.