

Wohnungsknappheit

„Flächeneffizienz statt Flächenexpansion!“

Obwohl in Deutschland die Bevölkerungszahl seit Langem nahezu konstant blieb, verknappt sich der Wohnraum. Die Mieten und Immobilienpreise steigen, explodieren in manchen Städten geradezu. Darauf beginnt die Politik nun zu reagieren. Es droht eine überhastete Bautätigkeit – und eine weitere Zunahme des ohnehin schon hohen Verbrauchs an Bodenfläche.

Interview mit Prof. Dr. Alain Thierstein

ÖkologiePolitik: Herr Prof. Thierstein, woher kommt die aktuelle Wohnungsknappheit?

Prof. Dr. Alain Thierstein: Die hat natürlich eine lange Vorgeschichte und mehrere Gründe. Dass sie sich in den letzten zehn Jahren so verschärft hat, liegt auch daran, dass der Wohnungsmarkt nicht richtig funktioniert: Angeboten werden fast nur die Neubauten, aber das sind immer nur 1 bis 2% des gesamten Gebäudebestands. Hinzu kommen noch die durch Fluktuation frei werdenden Bestandswohnungen, aber die Fluktuation ist heute gering, weil eben kaum mehr jemand das auf dem Markt findet, was er sucht – oder nur zu einem Preis, den er nicht bereit oder in der Lage ist zu zahlen. Hätten wir auf dem Wohnungsmarkt eine Leerstandsquote von 1% oder mehr, dann wäre der Markt deutlich flüssiger, dann gäbe es wesentlich mehr Menschen, die umziehen. So aber wohnen viele Menschen in zu großen Wohnungen – weil sie keine kleinere finden oder diese teurer wäre als die aktuelle. In München gibt es die Wohnungsknappheit übrigens schon seit über einem Jahrhundert, denn die Stadt war

immer attraktiv. Attraktivität führt dazu, dass die Nachfrage größer ist als das Angebot. In der klassischen Ökonomie geht man davon aus, dass dann das Angebot erhöht wird. Und es wird auch erhöht, aber relativ langsam. Wohnungen zu planen und zu bauen, braucht Zeit – wesentlich mehr Zeit als die Herstellung industrieller Produkte. Was kann man tun? Die Baubewilligungsprozesse vereinfachen und damit zeitlich verkürzen? Ja. Die Standards reduzieren? Eher nein, denn das sind sinnvolle gesellschaftliche Übereinkünfte. Das größte Hemmnis ist wohl eher die

te Problem ist unsere Gewohnheit, Stadtentwicklung über Flächenexpansion zu betreiben, statt über eine Erhöhung der Flächeneffizienz. Und jüngste Aussagen von Politikern zum Wohnungsbau zeigen, dass auch weiterhin auf Flächenexpansion gesetzt wird.

Was ist unter Flächeneffizienz genau zu verstehen?

Effizienz ist ein Begriff aus der Ökonomie – ein Quotient. Da gibt es einen Nenner und einen Zähler. Der Nenner ist die Bodenfläche, der Zähler die Nutzfläche – oder auch die Summe der Menschen oder der Aktivitäten. Sowohl der Zähler als

„Jüngste Aussagen von Politikern zum Wohnungsbau zeigen, dass auch weiterhin auf Flächenexpansion gesetzt wird.“

Verfügbarkeit von Bauland – gerade in prosperierenden Städten. Zwar gibt es selbst in München noch große Reserven innerhalb des Stadtgebiets und noch größere im Umland, aber trotzdem sollten wir hier umdenken, denn Bodenfläche ist nicht endlos vorhanden, sondern eine begrenzte Ressource. Das größ-

auch der Nenner lassen sich variieren. Bisher aber wurde immer nur der Nenner erweitert, indem man an den Rändern bis dahin unbebaute Bodenfläche bebaut. Aus verschiedenen Gründen sollten wir mit dieser Strategie aufhören und begreifen, dass wir mit Bodenfläche effizienter umgehen müssen. „Ef-



Foto: Günther Hartmann

Prof. Dr. Alain Thierstein, Jahrgang 1957, studierte Wirtschaftswissenschaften und war anschließend in der Regionalökonomie und Regionalforschung tätig. Seit 2005 ist er Professor für Raumentwicklung an der Architektur fakultät der TU München. Von 2010 bis 2015 war er zudem Direktor des Weiterbildungsinstituts für Städtebau und Wohnungswesen München.

www.re.ar.tum.de/team

fizienter“ bedeutet konkret: mehr Menschen auf die gleiche Fläche, mehr Aktivitäten auf die gleiche Fläche, mehr unterschiedliche Aktivitäten auf die gleiche Fläche, mehr Aktivitäten übereinanderstapeln. Hier sind viele kreative Lösungen möglich. Die Befürchtung, dass dies die Kreativität von Architekten und damit die Qualität unserer Städte einschränkt, ist unbegründet. Es ist umgekehrt: Die Knappheit hat immer schon die menschliche Kreativität herausgefordert und angeregt, nicht der Überfluss. Die Schaffung von Überfluss war jedoch in der gesamten Nachkriegszeit die Problemlösungsstrategie Nummer 1.

Wird nicht durch die Erhöhung des Angebots automatisch auch immer die Nachfrage – also der Zuzug – erhöht?

Ob das Angebot die Nachfrage oder die Nachfrage das Angebot schafft, das ist eine uralte ökonomische Frage. Sicherlich sorgt auf dem Wohnungsmarkt ein attraktives Angebot für eine hohe Nachfrage und für Zuzug. Wobei die Attraktivität vor allem auch von der Lagequalität abhängt: vom ÖPNV-Anschluss, vom Wohnumfeld, von der Infrastruktur. Unsere 2016 veröffentlichte Studie „Wohnen, Arbeiten, Mobilität“ zeigte dies ganz eindeutig. Für Wohnen in attraktiven Lagen sind die Menschen bereit, viel Geld auszugeben – und dafür bei anderen Dingen Abstriche zu machen. In Städten wie London ist das noch viel extremer als in München. Dort ist es heute durchaus üblich, weit mehr als die Hälfte des verfügbaren Einkommens fürs Wohnen auszugeben. Preise spiegeln auf der

ONLINETIPP

TU München – Lehrstuhl für Raumentwicklung, Fachgebiet für Siedlungsstruktur und Verkehrsplanung

WAM –

Wohnen Arbeiten Mobilität

Veränderungsdynamik und Entwicklungsoptionen für die Metropolregion München
Abschlussbericht, Februar 2016

<http://t1p.de/n7f9>

preisbremse verhindern, denn es ist ja deutlich zu sehen, wie die Umgebungsmechanismen funktionieren – und das wird man rechtlich nie richtig in den Griff kriegen. Uns bleibt deshalb nichts anderes übrig, als eine aktive Wohnungsbaupolitik zu betreiben. Wir müssen mehr

„Effizienter bedeutet: mehr Menschen auf die gleiche Fläche, mehr unterschiedliche Aktivitäten auf die gleiche Fläche.“

Nachfrageseite nicht nur die Einkommenssituation wider, sondern noch etwas anderes: die Wertschätzung. Viele wollen einfach dorthin ziehen, weil sie das als große Bereicherung ihres Lebens empfinden. Einfach das Angebot zu drosseln und in gefragten Städten keine neuen Wohnungen mehr zu errichten, würde nur dazu führen, dass sich die Selektion, dass sich die Gentrifizierung weiter verschärft. Denn die attraktiven Städte verlieren dadurch ja nichts von ihrer Attraktivität und bieten weiterhin ein großes und vielfältiges Angebot an Arbeitsplätzen. Die Nachfrage nach Wohnraum bliebe hoch und würde die Preise weiterhin ansteigen lassen. Das könnte dann auch keine Miet-

bezahlbaren Wohnraum schaffen, dabei aber gleichzeitig die Bodenflächen effizienter nutzen. Wir brauchen mehr Geschosswohnungsbau und mehr Stadt. Mit „Stadt“ meine ich nicht nur hohe bauliche Dichten, sondern auch eine hohe Durchmischung der Bewohner und der Funktionen, also das Gegenteil von monofunktionalen Siedlungen, die lange Zeit das Leitbild der Stadtplanung waren. Nur „Wohnungen! Wohnungen! Wohnungen!“, wie die aktuelle Ausstellung zu „100 Jahre Freistaat Bayern“ in der Pinakothek der Moderne heißt, wäre ein falscher Weg, wäre eine Wiederholung der Fehler der Vergangenheit.

Wohnungsknappheit gibt es nicht nur in prosperierenden Städten wie

München. Sie ist nicht nur ein lokales, sondern ein bundesweites Phänomen. Warum?

Das hat mehrere Ursachen. In den 1990er-Jahren setzte sich die Überzeugung durch, dass die soziale Frage weitgehend gelöst ist, dass es genügend bezahlbaren Wohnraum gibt und dass es keine Wohnungsknappheit mehr geben wird – zumal auch die Bevölkerung in den Städten nicht mehr zu-, sondern abnahm. Hinzu kam, dass in den 1980er-Jahren der Skandal um die „Neue Heimat“ für großes Misstrauen gegenüber dem sozialen Wohnungsbau und dessen Akteuren gesorgt hat. Das führte zu einem Meinungsumschwung und dem Glauben, der Markt könne die Versorgung mit Wohnraum besser und effizienter lösen als staatliche Bürokratie. Die Wahrnehmung der Problematik veränderte sich, die Haltung zu ihr veränderte sich – und so stellte man schließlich den sozialen Wohnungsbau einfach ein. Der Wohlstand hatte ja in den Jahrzehnten zuvor auch enorm zuge-

Flächenfraß. Unsere Landschaften wurden immer mehr zersiedelt. Und der Autoverkehr nahm immer mehr zu. Freie Autofahrt und freier Flächenkonsum wurden zu eigentlichen, staatlich geförderten Grundrechten.

Trotz Abwanderung ins Umland gibt es aber in den Städten kaum Leerstände.

Zumindest nicht in den attraktiven Lagen, also dort, wo es einen guten ÖPNV-Anschluss sowie eine gute Einzelhandels-, Schul-, Freizeit- und Kulturinfrastruktur gibt. Sowohl im Bestand als auch im Neubau haben wir aber das Problem, dass die Wohnungsgrößen und Wohnungsgrundrisse unzureichend auf den gesellschaftlichen Wandel reagieren. Es gibt immer mehr Ein-Personen-Haushalte – und ebenso viele „autoabstinente“ Haushalte –, aber viel zu wenig Kleinwohnungen. Dies ist einer der Gründe, dass die Pro-Kopf-Wohnfläche seit Jahrzehnten stetig steigt. Man kriegt nur selten das, was man eigentlich möchte, sondern muss

Flächenverbrauch in Bayern

Die von BR Data am 28.03.2018 veröffentlichte Analyse „Das verbaute Land“ zeigt: Bayern verbraucht pro Jahr 36 Quadratkilometer Bodenfläche. Gewerbegebiete werden dabei zehnmal so viele ausgewiesen als tatsächlich benötigt. Mehr als doppelt so viel Bodenfläche brauchen neue Wohngebiete – und die entstehen meist nicht dort, wo die Bevölkerung wächst, sondern dort, wo Grundstücke billig sind: auf dem Land.

Dafür wurde in Bayern 2014–2016 Bodenfläche verbraucht:

Wohnen	3.314 ha
Gewerbe	1.527 ha
Straßen	1.453 ha
Mischnutzung	1.159 ha

Quelle: Landesamt für Statistik

Weitere Infos: <http://web.br.de/interaktiv/flaechenverbrauch/>

Dort, wo die Nachfrage hoch ist, führt eine staatliche Subventionierung der Nachfragenden nur dazu, dass die Anbieter ihre Preise erhöhen und die Subventionen abschöpfen. Das ist in einer Marktwirtschaft immer so. Von der Wohnungsknappheit betroffen sind auch weniger diejenigen, die finanziell in der Lage sind, sich ein Haus oder eine große Wohnung zu kaufen, sondern vor allem diejenigen, die das nicht können: Einkommens- und Vermögensschwache, Alleinerziehende. Und die gehen bei diesem Vorhaben ja völlig leer aus. Ich halte es auch grundsätzlich für falsch, wenn der Staat einseitig den Erwerb von Eigentum fördert. Eigentum zu fördern, Miete aber nicht – dafür

gibt es keine vernünftige soziologische oder ethische Begründung. Es steckt hier wohl eher ein politisches Kalkül dahinter, denn makroökonomische Studien aus verschiedenen Ländern zeigen ganz klar: je höher die Eigentumsquote, desto unbeweglicher und rückwärtsorientier-

ten. Das ist zwar gut für die Bewohner, aber schlecht für die Bodenfläche und für die Stadt. In dem Fall wären die Genossenschaften Teil des Problems und nicht dessen Lösung. Ja – denn ich sehe natürlich auch viele positive Beispiele, gerade bei den jungen Genossenschaften

„Wunschtraum vieler Menschen war ein ‚Häuschen im Grünen‘. Die Folge: Unsere Landschaften wurden immer mehr zersiedelt.“

ter ist eine Gesellschaft, desto konservativer ist ihre Politik. Wenn man eine offene Gesellschaft will, dann sollte man nicht die Eigentumsquote fördern, sondern die bauliche Verdichtung, die Angebotsvielfalt und die Nutzungsmischung. Nur dies führt zu Begegnungen, zu Kommunikation, zu Lerneffekten zwischen gesellschaftlichen Gruppen und Generationen. Sozusagen als Nebeneffekt bremst dies auch den hohen Flächenverbrauch. Wir lösen also zwei unterschiedliche Probleme mit einer Maßnahme – das ist ein Zeichen, dass wir auf dem richtigen Weg sind. Und noch ein ganz anderes Argument spricht gegen das Vorhaben des Bauministers: Die seit den 1980er-Jahren von allen amerikanischen Regierungen praktizierte Politik des „Eigentums für alle“ mündete 2008 in der großen Finanzkrise.

Die Wohnungsknappheit führt aktuell zu einer Renaissance der Genossenschaften. Zahlreiche wurden neu gegründet. Ist das ein sinnvoller Lösungsansatz?

Ja und nein. Nein – wenn die deutlich günstigere Quadratmeter-Miete dazu führt, dass sich die Bewohner dann mehr Wohnfläche leisten, als sie sich vorher auf dem freien Wohnungsmarkt leisten

hier in München, die Gebäude und Wohnanlagen mit hohen baulichen Dichten und unterschiedlichen Wohnungsgrößen errichten, sodass spannende Mischungen unterschiedlicher Einkommensschichten und Altersgruppen auf engstem Raum entstehen. Deshalb bin ich durchaus ein großer Anhänger von Genossenschaften, aber man sollte ihnen keinen Freifahrtschein ausstellen, sondern bei jedem Projekt genau hinschauen und es differenziert beurteilen. Und es ist natürlich fraglich, ob Kommunen künftig ihre knapper werdenden Grundstücke im großen Stil preisgünstig an Genossenschaften statt teuer an Bauträger verkaufen werden. Das verzerrt den Markt, macht die Grundstücksvergaben rechtlich angreifbar und verringert den

Kommunen ihre ja auch dringend benötigten Einnahmen. Für wesentlich wichtiger erachte ich deshalb die Einführung eines Instruments, das den Mehrwert, der durch die kommunale Planung entsteht, wesentlich stärker abschöpft, als das bisher der Fall ist – und das für alle Akteure der Immobilienbranche gleichermaßen gilt.

Die Idee, eine Bodenwertzuwachssteuer einzuführen, findet ja aktuell in der Fachwelt große Aufmerksamkeit – vor allem auch als Instrument gegen Spekulation.

Mit dem Begriff „Spekulation“ tue ich mich etwas schwer. Da ist die Abgrenzung gegen normales, gewinnorientiertes Handeln schwierig. Es ist einfach und billig, gegen „die bösen Spekulanten“ zu schimpfen, aber wir haben hier weder eine klare Definition noch eine gesicherte Datengrundlage. Ich vermute, dass es sich hier selbst in München um ein eher kleines Marktsegment handelt, das zwar regelmäßig für Empörung und Schlagzeilen sorgt, aber in seiner tatsächlichen Bedeutung weit überschätzt wird. Und wie könnten wir Spekulation eindämmen? Ein Ansatz wäre eine minimale Haltefrist von Neuerwerb von beispielsweise zwei Jahren und eine klar lenkende Steuer von beispielsweise 80 % auf den Verkaufsgewinn, wenn innerhalb dieser Frist verkauft wird. Aber bringt das wirklich etwas? Und wie viel? Für die wesentlich wichtigere und wirksamere Maßnahme halte ich eben erwähnte Planungsmehrwertabschöpfung über eine Abgabe.

Sollte die auch bei Maßnahmen zur baulichen Verdichtung wie beispielsweise Aufstockungen greifen?

Auch da, obwohl die bauliche Verdichtung notwendig und sinnvoll ist. Deshalb sollte diese Ab-

„Attraktivität hängt vor allem auch von der Lagequalität ab: vom ÖPNV-Anschluss, vom Wohnumfeld, von der Infrastruktur.“

nommen. Wer es sich leisten konnte, der hatte sich irgendwo im Umland, wo Grundstücke preiswert angeboten wurden, ein Einfamilienhaus oder zumindest eine Doppelhaushälfte oder ein Reihenhaus gekauft. Diese Entwicklung wurde von der Politik, von den Bausparkassen usw. aktiv befördert. Der Wunschtraum vieler Menschen war ein „Häuschen im Grünen“ und ein Auto, um in die Arbeit pendeln. Da Benzin billig war, war dies auch finanziell lukrativ. Die Folge: ein enormer

das nehmen, was auf dem Markt angeboten wird – und das ist eben oft zu groß. Viele Rentner bleiben nach Wegzug der Kinder und auch nach dem Tod des Partners weiter in ihrer Wohnung, weil sie keine kleinere finden oder weil die kleinere teurer wäre.

Der neue Bundesbauminister Horst Seehofer will zur Entschärfung der Wohnungsknappheit ein Baukindergeld in Höhe von 12.000 Euro pro Kind einführen. Wie beurteilen Sie diese Maßnahme?

Wohnfläche in Deutschland

2015	46,5 m ² /Einwohner
2010	45,0 m ² /Einwohner
2005	41,2 m ² /Einwohner
2000	39,5 m ² /Einwohner
1995	36,7 m ² /Einwohner
1990	34,8 m ² /Einwohner

Quelle: Statistisches Bundesamt



Bungalow-Wohnanlage in Feldkirchen bei München: der Gebäudetyp mit dem höchsten Bodenflächenverbrauch pro m² Wohnfläche

gabe zweckgebunden sein und ausschließlich öffentlichen Investitionen in die soziale Infrastruktur und die öffentlichen Räume – Straßen, Plätze, Grünanlagen, Parks – dienen. Wir dürfen Stadtentwicklung nicht nur rein quantitativ betreiben, sondern müssen auch immer die Qualität im Auge behalten: Vielfalt, Lebendigkeit, Wohlbefinden. Unser Ziel sollte nicht nur die Schaffung von mehr Wohnraum sein, sondern

herangehen muss. Das heißt: Vieles hat mit vielem zu tun, aber in unterschiedlichem Ausmaß, und wirkt sich zudem auf unterschiedlichen räumlichen Maßstäben verschiedenartig aus.

Geht es also mehr um eine intelligentere Stadtplanung?

Es geht um beides: um eine intelligente und wirkungsorientierte Stadtplanung, aber auch um ein intelligentes Steuersystem und ei-

lenkt sie, ermöglicht oder verhindert sie Wirkungen, beschleunigt oder bremst sie Entwicklungen.

Wenn Sie Bauminister würden, was wären Ihre wichtigsten Maßnahmen?

Als wichtigste Maßnahme sehe ich die erwähnte Planungsmehrwertabgabe. Denn dieser Mehr-

Verhältnis Bodenfläche/Nutzfläche

8-Geschosser	12,5 %
7-Geschosser	14,3 %
6-Geschosser	16,7 %
5-Geschosser	20,0 %
4-Geschosser	25,0 %
3-Geschosser	33,3 %
2-Geschosser	50,0 %
1-Geschosser	100,0 %

Im Vergleich zur 1-geschossigen Bebauung spart eine 4-geschossige 75 % Bodenfläche und eine 8-geschossige 87,5 %.

„Wenn man eine offene Gesellschaft will, sollte man bauliche Verdichtung, Angebotsvielfalt und Nutzungsmischung fördern.“

die Schaffung funktionierender und attraktiver Stadtteile – für alle Einkommenschichten und Altersgruppen. Flächennutzung, Flächeneffektivität, Transformation des Bestands – das ist ein Themenkomplex, an den man nicht eindimensional herangehen darf, sondern systemisch

nes, das auf effizienten Ressourceneinsatz ausgelegt ist. Wer eine Gesellschaft verstehen möchte, der muss ihr Steuersystem studieren. Das Steuersystem ist immer eine Grundfestlegung dessen, was eine Gesellschaft als wertvoll und als weniger wertvoll erachtet. Mit Steuern



Genossenschaftliche Wohnanlage „wagnisArt“ in München-Schwabing: hohe Bebauungsdichte, hohe Personendichte, hohe Erlebnisdichte

wert entsteht eben nicht durch eine private Leistung des Eigentümers, sondern durch eine Entscheidung und eine Leistung der öffentlichen Hand. Deshalb wäre es nur zweckmäßig, wenn die Wertsteigerung auch überwiegend der Allgemeinheit zugutekommt. Die abgeschöpften Mittel sollten aber nicht einfach im Gesamthaushalt verschwinden, sondern wieder gezielt in städtebauliche und soziale Maßnahmen fließen, damit die verdichteten städtischen Räume besser funktionieren. Und das muss nicht nur für Neubauten gelten, sondern auch für Bestandsbauten, sobald Veränderungen stattfinden. Des Weiteren würde ich den §34 des Baugesetzbuchs reformieren bzw. ganz abschaffen. Der diente in der Nachkriegszeit dazu, die während des Krieges entstandenen Baulücken schnell schließen zu können. Ohne Bebauungsplan darf das gebaut werden, was in der Umgebung schon da ist. Damals war das sicher

angebracht, heute sollte es aber vor allem um die Frage gehen, welchen Beitrag ein Grundstück für eine gute Stadtentwicklung leisten kann und leisten sollte. Und völlig kontraproduktiv ist der §34 für die

„Unser Ziel sollte nicht nur die Schaffung von mehr Wohnraum sein, sondern die Schaffung attraktiver Stadtteile.“

Planungsmehrwertabgabe, denn in solchen Gebieten wird ja eben kein neues Baurecht geschaffen, sondern es existiert dort bereits – eben dadurch, dass es Gebautes gibt. Die Einführung einer Planungsmehrwertabgabe und generell die Neukonzeption des Bau- und Planungsrechts halte ich für die beiden wichtigsten Maßnahmen. Und als dritte Maßnahme würde ich eine Kommission ins Leben rufen, die sich vier Jahre lang intensiv mit den systemischen Zusammenhängen

von Stadtplanung, Baurecht und Steuerrecht auseinandersetzt. Deren Arbeit sollte transparent stattfinden und eine breite politische und öffentliche Diskussion auslösen. Dabei sind grundsätzliche Fra-

gen zu erörtern: Welche Bedeutung haben unsere gesellschaftlichen Produktionsfaktoren: das Kapital, die Arbeit, die Bodenfläche und die Natur? Wer trägt wie viel zu einem neu zu definierenden Gemeinwohl bei? Und was kriegt er dafür zurück?

Herr Prof. Thierstein, herzlichen Dank für das interessante Gespräch. ■

Das Interview erschien auch am 18.04.2018 im Online-Magazin „Telepolis“.