

Carolin Fritzsche und Lars Vandrei\*

# Gebremster Wohnungsmarkt – Die Schaffung neuen Wohnraums braucht ihre Zeit

**Die Nachfrage nach Wohnraum ist in den deutschen Großstädten sehr hoch. Die bislang nur moderate Ausweitung des Wohnraums hat ihre Ursache v. a. in der mangelnden Verfügbarkeit von Bauland. Die Veränderung von Bebauungsplänen ist ein stark reguliertes Verfahren, nicht zuletzt wegen der Notwendigkeit der Bürgerbeteiligung. Hieraus resultiert ein hoher Zeitaufwand. Doch eine gewisse Form der Planung und Regulierung scheint unumgänglich.**

Durch den anhaltend verstärkten Zuzug der Bevölkerung in die Städte ist die Nachfrage nach Wohnraum in den Agglomerationszentren sehr groß. Trifft diese steigende Nachfrage auf ein gleichbleibendes Angebot, steigen die Miet- und Kaufpreise – ein fundamentaler Grundsatz der Marktwirtschaft. Um diesem Preisanstieg entgegenzuwirken, muss das Angebot ausgeweitet, d. h. es muss mehr und zumeist dichter gebaut werden. Bisher hat das Angebot in den sächsischen Wachstumsregionen mit nur einer moderaten Bauaktivität reagiert. Die sächsischen Städte konnten zunächst von einer Reserve auf dem Wohnungsmarkt (d. h. dem Leerstand) profitieren, welche inzwischen zur Neige geht. Insbesondere in Dresden und Leipzig ist die Nachfrage nach Wohnraum in den vergangenen 15 Jahren stärker gestiegen als das Angebot. Dies illustriert Abbildung 1. Zuletzt ist die Bevölkerung in beiden Städten um mehr als das Achtfache stärker gewachsen als die Anzahl der Wohnungen. Dieses Verhältnis liegt oberhalb der durchschnittlichen Haushaltsgröße von 1,9 Personen pro Wohnung in Sachsen und reduziert den Leerstand somit weiter. Da jedoch ein gewisser Leerstand notwendig ist, damit überhaupt Zuzug stattfinden kann (Fluktuationsreserve), indiziert dieses starke Missverhältnis zusätzlichen Baubedarf in beiden Städten.

Das BÜNDNIS FÜR BEZAHLBAREN WOHNRAUM hat als zentrales Problem für die moderate Ausweitung des Wohnungsangebots die Verfügbarkeit von Bauland identifiziert: In Kommunen mit steigender Bevölkerungszahl besteht ein grundsätzlicher Mangel an Bauland (BMUB 2017). Die Genehmigungsverfahren und die Aufstellung bzw. Änderung von Bebauungsplänen seien zudem sehr zeitaufwendig.

Eine (nicht repräsentative) Umfrage des ifo Instituts unter Großen Kreisstädten in Sachsen hat gezeigt, dass das Verfügbarmachen von neuem Bauland (im Sinne der durchschnittlichen Dauer einer Bauplanänderung und der durchschnittlichen Dauer einer Baugenehmigung) tatsächlich ein sehr langsamer Prozess ist (vgl. Abb. 2).

Das erschwert es den Kommunen, auf Nachfrageänderungen kurzfristig zu reagieren. Insbesondere die Änderung eines Bebauungsplans benötigt enorme Zeiträume (im Durchschnitt 15 Monate). Gerade dies ist jedoch notwendig,

wenn Flächen knapp sind. In manchen Städten besteht noch die Möglichkeit, Baulflächen am Stadtrand neu auszuweisen oder Baulücken zu schließen. Wo der Bedarf jedoch besonders stark gestiegen ist, müssen unter Umständen Bebauungspläne geändert werden, beispielsweise um ein größeres Wohngebäude in der Stadt errichten zu können als ursprünglich geplant war. Damit könnte dann wiederum die Anpassung der Infrastruktur notwendig sein.

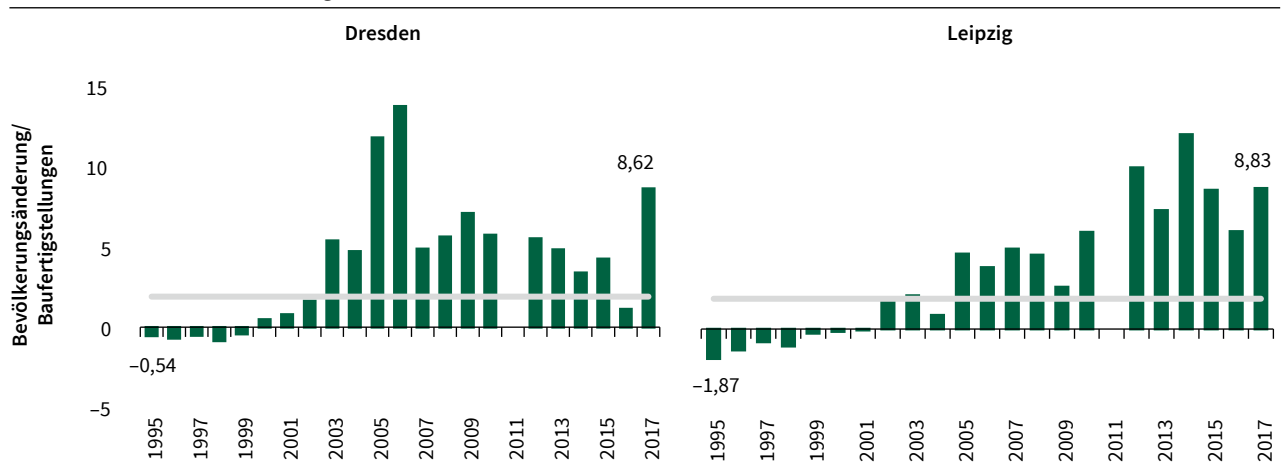
Es liegt die Vermutung nahe, dass die Ausweitung von Wohnraum ein Prozess ist, der eine gewisse Zeit benötigt. Die befragten Kommunen gaben dabei zwei zentrale Gründe für die langen Zeiträume an.

Erstens handelt es sich bei der Änderung eines Bebauungsplans um ein stark reguliertes Verfahren. Dafür haben sich die jeweiligen Verwaltungen nach bundes- und landesrechtlichen Vorgaben zu richten, um die fachliche Qualität der Baulandplanung zu sichern. Dies betrifft zum einen Aspekte des ökologischen und emissionsschutzrechtlichen Bereichs, insbesondere durch Vorgaben der EU, zum anderen den Sicherheitsbereich (z. B. Hochwasserschutz oder Vorhandensein von Altlasten im Untergrund). Hierzu sind häufig spezielle Fachgutachten notwendig, die die Dauer des Prozesses erheblich beeinflussen.

Zweitens ist die Änderung eines Bebauungsplans ein demokratischer Prozess, in den viele Akteure eingebunden werden müssen. Interessen der Eigentümer, Projektentwickler, Investoren, Anwohner und sonstiger Betroffener müssen berücksichtigt und ggf. gegeneinander abgewogen werden. Eine Planung mit hohem Konfliktpotenzial – wie beispielsweise die Errichtung von großen Mehrfamilienhäusern in einem weniger dicht besiedelten Gebiet – dauert in der Regel deutlich länger oder scheitert gar im Verlauf. Klagen und Proteste können die Planverfahren verzögern oder verhindern. Knappe Mehrheiten in Stadträten und schwache Bürgermeister können zudem diesen Prozess weiter verlangsamen. Auch Planungsänderungen der Investoren können die Dauer verlängern.

\* Carolin Fritzsche war bis September 2018 wissenschaftliche Mitarbeiterin und Lars Vandrei ist Doktorand der Dresdner Niederlassung des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

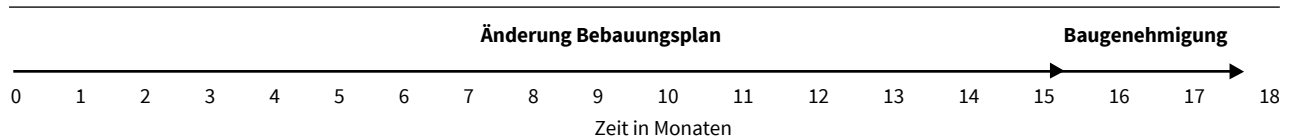
**Abb. 1**  
Baubedarf in Dresden und Leipzig



Anmerkung: Die Abbildung illustriert den zusätzlichen Baubedarf in der jeweiligen Stadt. Dabei kennzeichnet jeder Balken das Verhältnis des Anstiegs der Bevölkerung zu den Baufertigstellungen. Liegt dieses Verhältnis dauerhaft oberhalb der durchschnittlichen Haushaltsgröße (in Sachsen von 1,9 Personen pro Wohnung, durchgezogene Linie), herrscht zusätzlicher Baubedarf. Aufgrund der statistischen Änderung der Bevölkerungszahl durch die Ergebnisse des Zensus im Jahr 2011 wurde dieses Jahr in der Analyse nicht berücksichtigt.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2017), Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2018), Berechnung und Darstellung des ifo Instituts. © ifo Institut

**Abb. 2**  
Durchschnittliche Dauer von Bauplanänderungen und Baugenehmigungen



Anmerkung: Die Abbildung zeigt die Ergebnisse einer Umfrage des ifo Instituts unter Großen Kreisstädten in Sachsen (22 Beobachtungen). Die befragten Kommunen wurden gebeten, durchschnittliche Angaben zur Dauer einer Änderung des Bebauungsplans und zur Erteilung einer Baugenehmigung zu machen.

Quelle: Darstellung des ifo Instituts. © ifo Institut

Eine gewisse Form der Planung und Regulierung ist unumgänglich. Für einen demokratisch legitimierten und nachhaltigen Städtebau sind umfangreiche Diskussionen und Abstimmungsprozesse notwendig. Jedoch wird dadurch möglicherweise kurzfristig zu wenig Bauland zur Verfügung gestellt, um die gestiegene Nachfrage zeitnah zu befriedigen. In der Konsequenz steigen die Preise. Eine Reduzierung der Dauer von Bauplanänderungs- und Baugenehmigungsverfahren, wie vom BÜNDNIS FÜR BEZAHLBAREN WOHNUNGRAUM (BMUB 2017) gefordert, könnte den Preisanstieg eindämmen. Dies hätte jedoch möglicherweise zur Folge, dass beispielsweise begrenztere Einspruchsmöglichkeiten existieren oder Belange des Naturschutzes weniger beachtet werden. Es ist abzuwägen, ob man diesen Preis für niedrigere Mieten zahlen möchte.

**LITERATUR**

BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2017), Bericht zum Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen und zur Wohnungsbau-Offensive, Berlin.  
 Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2017), Privathaushalte und Haushaltsmitglieder nach Bundesländern, Ergebnisse des Mikrozensus, Wiesbaden.  
 Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (Hrsg.) (2018), Statistik der Baufertigstellungen und Bevölkerung am 31.12. (Fortschreibung des Bevölkerungsstandes Basis 03.10.1990 und 09.05.2011), Kamenz.