



VEREINIGUNG DER HESSISCHEN  
UNTERNEHMERVERBÄNDE

*Beschlossen in der Ausschusssitzung am 14.09.2018*

## **Position VhU-Bau- und Immobilienausschuss**

### **Mehr Baugebiete!**

#### **Zusammenfassung**

Mieten und Immobilienpreise steigen in vielen Orten Hessens. Wohnraum wird besonders in Städten und deren Umland in den Ballungsräumen immer knapper. Immer weniger Bürger haben die Möglichkeit, sich dort privates Wohneigentum zu leisten. Die aktuelle Preisentwicklung ist eine große finanzielle Belastung für Menschen mit niedrigen und mittleren Einkommen, z.B. Auszubildende und Familien. Auch die Unternehmen spüren die angespannte Lage auf vielen Wohnungsmärkten, da der Mangel an günstigem Wohnraum die Fachkräftegewinnung erschwert.

Die Preisentwicklungen und der Wohnungsmangel sind in den Regionen Hessens sehr unterschiedlich:

a) Im Planungsgebiet des Regionalverbandes FrankfurtRheinMain ist der Wohnungsmangel aktuell besonders groß. Schätzungsweise fehlen in diesem Planungsgebiet über 27.000 Wohnungen. Bis ins Jahr 2030 werden zusätzlich mehr als 155.000 neue Wohnungen benötigt.

Auch in größeren Städten Nord- und Mittelhessens wie Kassel, Gießen, Marburg und Fulda wird ein wachsender Wohnungsbedarf prognostiziert.

Die Kommunen in wachsenden Wohnungsmärkten müssen daher viel mehr neue Baugebiete schaffen. Es gibt genügend Flächen – zum Beispiel im regionalen Flächennutzungsplan FrankfurtRheinMain. Vorhandene potenzielle Neubaugebiete müssen schneller als bisher erschlossen und bebaut werden.

Allerdings mangelt es oft am kommunalpolitischen Willen, neue Baugebiete zu entwickeln. Denn die politischen Entscheider scheuen die Folgekosten und Widerstände in Teilen der Bevölkerung. Zudem fehlen derzeit in vielen kommunalen Bauämtern Kapazitäten, die zunächst rasch geschaffen werden müssten.

Daher ist klar: Nur wenn sich die Entwicklung neuer Flächen für Kommunen lohnt, werden sie eine Wachstumspolitik betreiben, die benötigten planerischen Kapazitäten aufbauen und mehr neue Baugebiete ausweisen. Daher sollte das Land hier unterstützen: Es sollte eine aktivere Flächenentwicklungs- und Baupolitik finanziell fördern, z.B. im Kommunalen Finanzausgleich.

Zur Steigerung der Akzeptanz für mehr Baugebiete in der Bevölkerung und in den kommunalen Parlamenten kann es beitragen, auf eine gleichmäßige Qualität der Innen- und Außenentwicklung sowie auf intelligente Verkehrskonzepte zu setzen.

Zudem müssen die Genehmigungsverfahren im Bundes- und Landesrecht deutlich gestrafft werden.

b) Für die ländlichen Regionen Nord-, Mittel- und Ost Hessens wird ein teilweise erheblicher Bevölkerungsrückgang erwartet. In Regionen mit erwartetem Bevölkerungsrückgang gilt es, Leerstände und den Verfall örtlicher Infrastruktur zu verhindern, zum Beispiel indem in den Ausbau von Bundes- und Landesstraßen sowie ÖPNV und intermodale Verkehrskonzepte investiert wird. Dazu ist es zwingend erforderlich, die Zentren der kleineren Städte und der Mittelstädte zu stärken. Ebenso sind der Ausbau von Breitband-Internet und Mobilfunknetzen notwendig, um den ländlichen Raum sowohl als Wirtschaftsstandort als auch als attraktiven Wohnort zu erhalten.

Trotz des hohen Bedarfs an mehr Flächen für neue Baugebiete müssen in der politischen Diskussion unterschiedliche Nutzungsansprüche an Flächen abgewogen werden. Aus Sicht der Wirtschaft gilt es, beim Entwickeln neuer Baugebiete stets auch den wachsenden Bedarf an neuen Gewerbe- und Industrieflächen und an weiteren Flächen für Straßen-, Schienen- und ÖPNV-Infrastruktur zu berücksichtigen und regional abzuwägen.

## **1. Ausgangssituation**

Insgesamt verzeichnet Hessen eine wachsende Bevölkerung, sie ist jedoch regional sehr unterschiedlich.

Die kreisfreien Städte und die Universitätsstädte sowie ihr Umland haben in den vergangenen Jahren deutlich an Einwohnern gewonnen. Gleichzeitig gibt es Regionen, in denen die Bevölkerung stagniert oder zurückgeht. Für weite Teile der ländlichen Räume gehen Prognosen mittel- bis langfristig von Bevölkerungsrückgang aus.

Durch das Entwickeln von neuen Baugebieten wird in Regionen mit Wohnungsmangel das Angebot an Wohnraum vergrößert und Preissteigerungen entgegengewirkt. Investoren und Entwickler, die die derzeit günstigen Finanzierungsbedingungen nutzen wollen, stoßen jedoch oft an politikgemachte Grenzen. Brachen, potenzielle Baugrundstücke und neue Wohngebiete werden vielerorts nicht oder nur zeitlich verzögert zur Verfügung gestellt.

### **Wohnungsbestand**

In der Wohnungsfortschreibung dokumentiert das Hessische Statistische Landesamt (HSL) die Entwicklung des Wohnungsbestandes in Hessen. Ende 2017 gab es in Hessen insgesamt mehr als 3 Millionen Wohneinheiten. Landesweit sind in 2017 knapp 20.600 neue Wohnungen entstanden.

Die Art des Wohnungsbaus hat direkten Einfluss auf die dafür benötigte Fläche. Landesweit befindet sich etwa die Hälfte aller Wohnungen in Mehrfamilienhäusern mit drei oder mehr Einheiten. Dreißig Prozent der Wohneinheiten sind Einfamilienhäuser, 20 Prozent Zweifamilienhäuser. Mit einer durchschnittlichen Wohnfläche von 103 m<sup>2</sup> sind die Wohnungen in den Landkreisen deutlich größer als die 77 m<sup>2</sup> großen Wohnungen in den kreisfreien Städten. Die 2017 neu gebauten Wohnungen teilen sich wie folgt auf:

- Wohnungen in Mehrfamilienhäusern: 12.900 (durchschn. Größe: 74 m<sup>2</sup>)
- Wohnungen in Zweifamilienhäusern: 1.300 (durchschn. Größe: 100 m<sup>2</sup>)
- Einfamilienhäuser: 4.300 (durchschn. Größe: 135 m<sup>2</sup>)

Die Zahlen der Wohnungsfortschreibung des HSL können zur genaueren Betrachtung auf die Landkreise und Kommunen des Regionalverbandes FrankfurtRheinMain heruntergebrochen werden, in denen 2017 an meisten gebaut wurde. Im Jahr 2017 wurden im Verbandsgebiet ca. 11.600 neue Wohnungen fertiggestellt (plus 27 Prozent gegenüber 2016). In den drei Vorjahren entstanden in diesem Gebiet jährlich ca. 9.000 neue Wohnungen. 2013 waren es knapp über 6.700 neue Wohnungen. Der Zuwachs neuer Wohnungen 2017 war in den Großstädten Frankfurt und Offenbach besonders stark. Die folgende Tabelle fasst die Städte und Gemeinden im Planungsgebiet zusammen, in denen 2017 die meisten neuen Wohnungen gebaut wurden.

#### *Wohnungszuwachs im Regierungsbezirk Südhessen*

<b>Landkreis</b>	<b>Städte/Gemeinden</b>	<b>Neue Wohnungen 2017</b>
-	<b>Frankfurt</b>	5.100
-	<b>Offenbach</b>	900
Groß-Gerau	Kelsterbach	419
	Groß-Gerau	196
Wetteraukreis	Bad Vilbel	273
	Bad Nauheim	210
Main-Kinzig-Kreis	Hanau	270
	Maintal	81
Kreis Offenbach	Rodgau	236
	Seligenstadt	139
Main-Taunus-Kreis	Hofheim	190
	Hattersheim	189
Hochtaunuskreis	Oberursel	188
	Königstein	102

*Quelle: Regionalverband FrankfurtRheinMain, 2018.*

Betrachtet man die Entwicklung des Wohnungsbaus in den Gemeinden über mehrerer Jahre, fällt auf, dass die Bauaktivität vielerorts nicht kontinuierlich ist. Nachdem ein Wohngebiet erschlossen und bebaut wurde, wurde in den Folgejahren die Bauaktivität oft verringert oder eingestellt.

#### **Prognose der Bevölkerungsentwicklung**

Ende 2016 lebten nach Angaben des HSL 6,213 Millionen Menschen in Hessen. Bis zum Jahr 2026 sagt eine Prognose der Hessenagentur einen landesweiten Bevölkerungszuwachs auf 6,372 Mio. Einwohner voraus.

Für die drei hessischen Regierungsbezirke geht die Schätzung von sehr unterschiedlichen Entwicklungen aus, die in der unten folgenden Tabelle zusammengefasst sind. Für die Regierungsbezirke Gießen und Kassel wird mittel- und langfristig ein Bevölkerungsrückgang erwartet. In der langfristigen Betrachtung ist der erwartete Bevölkerungsrückgang für den Regierungsbezirk Kassel deutlicher. Für beide Regierungsbezirke sagt eine Prognose des IWU-Institutes Darmstadt, trotz der insgesamt rückläufigen Bevölkerungszahl, Wachstum der kreisfreien Städte voraus. Für den Regierungsbezirk Darmstadt hingegen wird beinahe flächendeckend eine zunehmende Bevölkerungsentwicklung erwartet. Diese Erwartungen sollten bei Überlegungen zum Erschließen neuer Baugebiete berücksichtigt werden.

#### *Bevölkerungsentwicklung in den Regierungsbezirken: Prognose bis 2050*

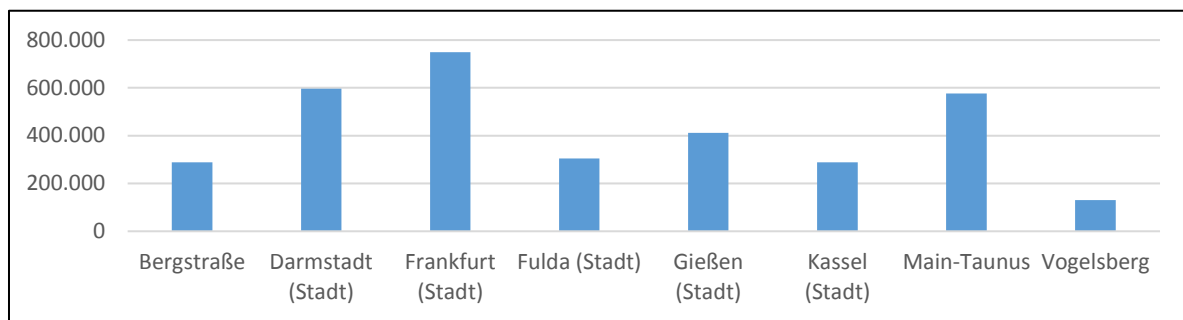
	Hessen	RB Darmstadt	RB Gießen	RB Kassel
<b>Amtliches Ist</b>	alle Angaben in 1.000			
31.12.2014	6.093,9	3,863,8	1.029,0	1.201,1
<b>Projektion</b>				
31.12.2020	6.349,4	4.070,7	1.054,6	1.224,1
31.12.2030	6.365,0	4.147,0	1.036,7	1.181,3
<b>Trend</b>				
31.12.2050	6.203,8	4.185,3	964,7	1.053,9
<b>Veränderung (absolut)</b>				
2014-2020	255,5	206,9	25,6	23,0
2020-2030	15,6	76,2	-17,9	-42,8
2014-2030	271,1	283,1	7,7	-19,7
2030-2050	-161,2	38,3	-72,0	-127,5
2014-2050	109,9	321,4	-64,3	-147,2
<b>Veränderung (relativ)</b>				
2014-2020	4,2	5,4	2,5	1,9
2020-2030	0,2	1,9	-1,7	-3,5
2014-2030	4,4	7,3	0,7	-1,6
2030-2050	-2,5	0,9	-6,9	-10,8
2014-2050	1,8	8,3	-6,3	-12,3

Quelle: Hessenagentur, 2016.

#### **Geschätzter Bedarf neuer Wohnungen**

Der Mangel an Bauflächen und Wohnraum einer Region spiegelt sich in den Preisen wieder. Die unten stehende Abbildung zeigt die regionalen Preisunterschiede anhand freistehender Einfamilienhäuser. Vergleicht man die Mietpreise im Landesgebiet, bilden sich ähnlich heterogene Preisniveaus ab.

## Preise für freistehende Einfamilienhäuser



Mittleres Preisniveau, 40 Jahre alt, 150 qm Wohnfläche, 700 qm Grundstück.

Quelle: Zentrale Geschäftsstelle der Gutachterausschüsse für Immobilienwerte des Landes Hessen, 2018

Frankfurt, Darmstadt und der Mains-Taunuskreis, die drei teuersten aufgeführten Preise, sind Teil des Planungsgebietes des Regionalverbandes FrankfurtRheinMain. Die aktuellste offizielle Wohnungsbedarfsprognose für das Planungsgebiet des Regionalverbandes stammt aus 2016 und gibt eine Übersicht des Wohnungsbedarfs der 75 Kommunen des Verbandsgebietes im Zeitraum 2013 bis 2030. Basierend auf den Schätzungen der Bevölkerungsentwicklung sowie einer Studie des IWU-Institutes ermittelt der Regionalverband einen Bedarf für insgesamt 184.000 neue Wohnungen bis zum Jahr 2030 in seinem Planungsgebiet. Hier ist der Druck zum schnellen Entwickeln neuer Bauflächen besonders groß.

Der Abgleich der benötigten neuen Wohnungen mit den fertiggestellten Neubauten zeigt jedoch eine deutliche Diskrepanz auf. Mit dem Bau von ca. 6.300 neuen Wohnungen in 2013 sowie jeweils ca. 9.000 Wohnungen zwischen 2014 und 2016 und 11.600 Einheiten in 2017 entstanden in den letzten fünf Jahren lediglich 45.300 neue Wohnungen in Planungsgebiet des Regionalverbandes FrankfurtRheinMain. Laut Prognose des Verbandes wäre in diesem Zeitraum jedoch der Bau von 73.000 Einheiten notwendig gewesen. Das Wohnungsdefizit wuchs im Zeitraum 2013 bis 2017 um 27.700 Wohnungen.

Bleibt der vorgeschlagene Zielwert von 184.000 benötigten neuen Wohnungen im Zeitraum 2013 bis 2030 weiterhin bestehen, müssten jährlich konstant ca. 11.600 neue Wohnungen entstehen. Dies entspricht zwar fast der Bauleistung in 2017, der Wohnungsmangel würde so aber viel zu langsam abgebaut. Die Bauleistung müsste schnell und deutlich erhöht werden, um die durch Wohnungsmangel verursachte Preisentwicklung abzdämpfen.

Außerdem ist bei der Pluralisierung der Lebensstile ein individualisiertes oder flexibles Nutzungsprofil zu berücksichtigen. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass Wohnungen, die dem Nutzungsprofil der Kleinfamilie entsprechen, auf Dauer die Nachfrage decken.

## Flächenpotenziale am Beispiel der Region Frankfurt-Rhein-Main

Im Rahmen der Fortschreibung des Regionalen Flächennutzungsplanes (RegFNP) untersucht der Regionalverband FrankfurtRheinMain die vorhandenen Potenziale für

Wohnungsbau im Planungsgebiet. Eine aus dem April 2016 stammende Veröffentlichung des Verbandes zeigt auf, dass innerhalb des aktuellen RegFNP, ohne weitere Nachverdichtungen, geschätzte 162.000 neue Wohnungen entstehen könnten. Dieses Potenzial setzt sich wie folgt zusammen:

- a) Die noch verfügbare mögliche **Fläche für Wohnbebauung** betrug Anfang 2016 noch rund 2.100 Hektar. Würde man diese Flächen mit einer durchschnittlichen Dichte von 45 Wohneinheiten pro Hektar, die aktuelle Vorgabe des Landesentwicklungsplans, bebauen, könnten darauf **92.000 neue Wohnungen** entstehen.
- b) Der Regionalverband erfasst **Baulücken** im Planungsgebiet. Geschätzte 1.100 Hektar für Wohnzwecke geeignete Flächen in den Städten und Gemeinden waren im April 2016 unbebaut. Kurzfristig rechnet der Regionalverband hierüber mit einem Potenzial von 16.000 Wohnungen, bis zum Jahr 2030 mit ungefähr **40.000 Wohnungen**.
- c) Weiteres Potenzial für neue Wohnungen wird in der **Aufstockung** bestehender Gebäude gesehen. Auf knapp 76.000 Gebäuden im Planungsgebiet besteht laut Schätzungen der TU Darmstadt die Möglichkeit zur Aufstockung. So könnten theoretisch 93.000 neue Wohnungen entstehen. Bis 2030 rechnet der Regionalverband mit maximal einem Drittel Mobilisierung dieses Potenzials und insgesamt **30.000 neuen Wohnungen**.

Durch Umwidmung von Flächen, zum Beispiel durch Umwidmung von Gärten oder Äckern zu Bauland, sowie durch stellenweise Nachverdichtung können zusätzliche Wohnungen innerhalb des Planungsgebietes gebaut werden. Auch wenn die regionalplanerischen Voraussetzungen für das Schaffen neuer Bauflächen auf Ebene des Landesentwicklungsplans (LEP) und RegFNP geschaffen werden, so liegt letzten Endes der Beschluss zum Ertüchtigen neuer Baugebiete in der Regel bei den Kommunen. Um Beschlüsse zum Entwickeln neuer Bauflächen herbeizuführen, müssen in den Kommunen der politische Wille zum Wachstum sowie die notwendigen planerischen Voraussetzungen geben sein.

Da der im Jahr 2016 zuletzt offiziell geschätzte Bedarf neuer Wohnungen im Planungsgebiet des Regionalverbandes FrankfurtRheinMain bis 2030 bei 184.000 zusätzlichen Einheiten liegt, werden entweder das Schaffen zusätzlicher Potenziale für Wohnraum oder ein Überdenken der zu bebauenden Dichte unumgänglich, um die zu erwartenden Bedarfe zu decken.

## **2. Ziel: Bedarf an Bauland überall decken**

Es muss das Ziel der Bodenpolitik sein, dass überall ausreichend erschlossenes Bauland vorhanden ist, um die jeweilige Nachfrage nach Häusern und Wohnungen zu decken.

In Regionen mit Wohnungsmangel und weiterem erwarteten Bevölkerungszuwachs müssen neue Baugebiete entwickelt werden. Nur so kann ein ausreichendes Angebot an Wohnraum zu günstigen Preisen bereitgestellt werden. Dabei ist der Ausgleich zwischen Innen- und Außenentwicklung in Hinblick auf effiziente Ressourcennutzung erforderlich.

Hingegen haben in Regionen mit erwartetem Bevölkerungsrückgang Investitionen in die verkehrliche und soziale Infrastruktur und in den Breitbandausbau Priorität, um dem demographischen Abwärtstrend entgegen zu wirken. Es geht darum, ländliche Räume als Wirtschaftsstandort und Wohnort attraktiv zu halten und weiter zu entwickeln.

## **3. Was ist zu tun?**

Beim Entwickeln neuer Bauflächen muss die beschriebene Bevölkerungsentwicklung für die hessischen Regionen berücksichtigt werden. Daraus lassen sich unterschiedliche Maßnahmen für das Entwickeln neuer Bauflächen in Großstädten, den Gemeinden des Ballungsraums sowie für den ländlichen Raum ableiten.

### **In Großstädten:**

- Neue Bauflächen schneller und in ausreichender Menge zur Verfügung stellen, z.B. Neubaugebiete erschließen und Nachverdichtung und Aufstockung forcieren.
- Funktionierende Verkehrsinfrastruktur sicherstellen.

### **In Gemeinden des Ballungsraums:**

- Potenziale der Innenentwicklung ausschöpfen, Außenentwicklung vorantreiben.
- Große Neubaugebiete bevorzugt entlang bestehender Infrastruktur entwickeln.

### **In Gemeinden des ländlichen Raumes:**

- Fokus auf Innentwicklung und Erhalt bestehender Strukturen.
- Neubaugebiete nur bei erwartetem Bevölkerungsanstieg vorantreiben.

Für die Entwicklung neuer Wohnungen sind erhebliche Potentiale vorhanden. Diese Potentiale werden jedoch gerade in den Städten und Kommunen deren Umlandes nicht schnell genug zur Verfügung gestellt.

Großstädte können den Wohnungsbedarf alleine nicht decken. In den Kommunen der Ballungsräume kann mehr Bauland zur Verfügung gestellt werden, wenn die Akzeptanz für Wohnungsbau und Nachverdichtung steigt. Hierfür muss aktiver in den Kommunen geworben und die Zusammenarbeit mit den Städten verbessert werden.

Die Förderung städtebaulicher Wettbewerbe durch das Land kann dazu beitragen, die Bodenpolitik in den Kommunen aktiver zu gestalten. Eine vorausschauende Planung der Eigentümerstruktur in Neubaugebieten, gesteuert durch die Konzeptvergabe, Belegungs- und Vermietungsstrategien, kann die Attraktivität von Neubaugebieten steigern und so deren Akzeptanz fördern. So kann sichergestellt werden, dass neue Wohngebiete modernsten städtebaulichen Anforderungen bei der Infrastruktur, der Integration und der Barrierefreiheit gerecht werden und tragfähige soziale Strukturen entstehen.

Die gleichmäßige Qualität von Innen- und Außenentwicklung sowie die Förderung intelligenter Verkehrskonzepte sind weitere Maßnahmen, um die Akzeptanz neuer Baugebiete zu steigern.

Die Planungs- und Genehmigungskapazitäten in den kommunalen Bauämtern müssen an die Erfordernisse des Wachstums angepasst werden. Vereinfachungen, Entschlackung und Beschleunigungen der Genehmigungsverfahren tragen dazu bei, dass Bearbeitungszeiten in den Bauämtern reduziert werden. Gleichzeitig können das Land und die Landkreise besonders kleinere Kommunen in den Planungsaufgaben besser unterstützen. Beim Entwickeln neuer Baugebiete muss der Überforderung lokaler Behörden entgegengewirkt werden. Wenn nötig, müssen die Landkreise einzelne Aufgaben der Kommunen übernehmen. Das benötigte Bauland muss für Investoren schneller nutzbar gemacht werden.

Zusätzlich sollten Kommunen im Ballungsraum durch die Bereitstellung einer Muster-satzung durch das Land unterstützt werden, die zulässige Geschossflächenzahl zu erhöhen und Aufstockungen zu erleichtern. Bürokratische Auflagen in den Bauverordnungen, beispielsweise bezüglich der Bereitstellung durchgehender Aufzüge und zusätzlicher Stellplätze, sollten abgeschafft werden.

Besonders der Zuzug junger Familien – typisch für neu erstellte Wohngebiete – kann für Gemeinden zu hohen finanziellen Belastungen führen. Mit zunehmender Kleinkinderzahl steigt der Zuschussbedarf für Kinderbetreuung. Forderungen nach Zuschüssen für U3-Betreuung, Kindergarten sowie möglicherweise die Nachmittagsbetreuung für Grundschulkindern entstehen. Wenn die geschätzten kommunalen Einnahmen durch den Verkauf neuer Bauflächen sowie die erwarteten Steuereinnahmen durch den Bevölkerungszuwachs nicht ausreichen, um die Zuschussbedarfe zu decken, ist zu erwarten, dass Kommunen auch weiterhin nur zögerlich neue Flächen ausweisen.

Daher sollte das Land im Kommunalen Finanzausgleich (KFA) Anreize zur Entwicklung neuer Flächen setzen, die auch die Kosten für den Infrastrukturausbau berücksichtigen. Bereits geplante Baugebiete sollten finanziell bessere Beachtung erhalten, indem den Kommunen die zu erwartenden Neueinwohner bereits in der Planungs- und Bauphase als Einwohner anerkannt werden.

Für Regionen mit erwartetem Bevölkerungsrückgang gilt es, Leerstände und den Verfall örtlicher Infrastruktur zu verhindern, zum Beispiel indem in den Ausbau von



Bundes- und Landesstraßen sowie ÖPNV und intermodale Verkehrskonzepte investiert wird. Dazu ist es erforderlich, die Zentren der kleineren Städte und der Mittelstädte zu stärken. Ebenso sind der Ausbau von Breitband-Internet und Mobilfunknetzen notwendig, um den ländlichen Raum auch als Wirtschaftsstandort und Wohnort zu erhalten.

Generell muss der Erwerb von Wohneigentum für größere Teile der Bevölkerung finanzierbar und attraktiv werden. Eine Senkung der Grunderwerbsteuer wäre ein wirkungsvoller Beitrag des Landes.

Ferner dürfen private Investoren bei der Vergabe neuer Bauflächen nicht gegenüber staatlichen Gesellschaften benachteiligt werden.

Um eine aktivere Bodenpolitik zu ermöglichen, müssen die Passagen zur Siedlungsentwicklung und Flächenvorsorge im Landesentwicklungsplan Hessen hinsichtlich des Umfangs der Flächenausweisungen abgeschwächt werden: Quantitative Begrenzungen der täglichen Flächennutzung in Höhe von durchschnittlich 2,5 ha sind angesichts des Bevölkerungswachstums und den damit einhergehenden Flächenbedarfen abzuschaffen.