

Wohnungsbau 2005 bis 2021 – Analyse und Perspektiven

	TOP	am	Beschluss
Sitzung der Verbandsversammlung	01	11.03.2022	

Information:

Die Verbandsverwaltung hat die Entwicklungstrends im Wohnungsbau von 2005 bis 2021 erfasst und sichtbar gemacht. Nachfolgend geht es um die Frage, welchen Beitrag die Entwicklungen der letzten Jahre für die Wohnungsnachfrage geleistet haben und wie zukünftige Wohnungsbauentwicklungen ausgestaltet werden können, um eine flächensparende und nachhaltige Siedlungsentwicklung zu befördern. Die Verbandsversammlung nimmt die Informationsvorlage zur Kenntnis.

gez. Prof. Dr. Würzner

1. Zustellung der Vorlage an die Vertreter der Verbandsmitglieder laut Verteiler 1.
2. Wv. bei der Geschäftsstelle.

Verbandsvorsitzender



Die Vorlage wurde in der Sitzung der Verbandsversammlung
am

- genehmigt nicht genehmigt
- mit Mehrheit
- mit Stimmen / Gegenstimmen /
 Enthaltungen

Stadt Mannheim
- 15.2 -

Kurzfassung

Die Verbandsverwaltung hat die Entwicklungen im Wohnungsbau von 2005 bis 2021 umfassend analysiert und in der als Anlage beigefügten Broschüre „Wohnungsbau im Nachbarschaftsverband Heidelberg-Mannheim 2005 bis 2021“ ausgewertet. Aufgrund der bestehenden Siedlungsdichte und der kontinuierlich hohen Wohnungsnachfrage geht es in dieser Vorlage um die Frage, wie zukünftige Wohnungsbauentwicklungen ausgestaltet werden können, um einen Beitrag für eine flächensparende und nachhaltige Siedlungsentwicklung zu leisten.

Diese Vorlage geht auf einen Beschluss der Verbandsversammlung vom 13.12.2018 zurück, in dem einstimmig beschlossen wurde, zum Wohnungsbau verstärkt zu kooperieren und das Thema in die örtlichen Gremien einzubringen. Es ist vorgesehen, diese Informationsvorlage in den Gremien aller 18 Mitgliedsgemeinden zur Diskussion zu stellen.

Sachverhalt

Das Gebiet des Nachbarschaftsverbandes Heidelberg-Mannheim gehört zu den am dichtesten bebauten Räumen in Baden-Württemberg. Die kontinuierlich steigende Zahl der Bevölkerung und der Beschäftigten führt zu der Fragestellung, wie dieses Wachstum in der mittel- bis langfristigen Perspektive auf immer weniger geeigneter Fläche sinnvoll organisiert werden kann.

Ziel dieser Informationsvorlage ist es, die aktuellen Entwicklungen im Wohnungsbau sichtbar zu machen und eine Diskussion über die Ausgestaltung zukünftiger Siedlungskonzepte für den Wohnungsbau anzustoßen.

Im Verlaufe der 2010er Jahre ist die Nachfrage nach Wohnungen in der Region deutlich gestiegen und hat zu erheblichen Spannungen am Wohnungsmarkt geführt. Diese Entwicklung wurde in dieser Form nicht erwartet und ist erst allmählich wahrgenommen worden. Während das Statistische Landesamt Baden-Württemberg zu Beginn der 2010er Jahre für das Gebiet des Nachbarschaftsverbandes noch von einem Bevölkerungsrückgang von 4,5 Prozent bis 2030 ausging, ist inzwischen unstrittig, dass auch mittel- bis langfristig mit einem deutlichen Bevölkerungswachstum und einer weiterhin starken Nachfrage nach Wohnungen zu rechnen ist. Gerade in den letzten Jahren ist es für breite Bevölkerungsgruppen zunehmend schwer geworden, Wohnraum zu finden. Dieser Nachfragedruck resultiert insbesondere aus großräumigen Wanderungsgewinnen, was im Wesentlichen auf das gute Angebot an Ausbildungs- und Arbeitsplätzen in der Region zurückzuführen ist.

Dieses Wachstum trifft auf einen Raum, in dem die Grenzen einer sinnvollen Siedlungsentwicklung immer mehr erreicht werden. Neue Baugebiete für den Wohnungsbau stehen regelmäßig im Zielkonflikt mit den Erfordernissen des Freiraum- und Naturschutzes sowie der Landwirtschaft. Damit rückt die Frage in den Fokus, wie die künftige Siedlungsentwicklung auf immer weniger geeigneter Fläche vernünftig organisiert werden kann und wie Grund und Boden möglichst effizient für den Wohnungsbau genutzt werden können.

1 Analyse zum Wohnungsbau 2005 bis 2021

Wesentliche Grundlage dieser Vorlage ist die als Anlage beigefügte Broschüre „Wohnungsbau im Nachbarschaftsverband Heidelberg-Mannheim 2005 bis 2021“. Diese enthält eine umfassende Analyse der aktuellen Wohnungsbauentwicklungen.

Zentrale Basis ist eine detaillierte Auswertung von insgesamt 32 Wohngebieten im Verbandsgebiet. Dabei wurde eine große Bandbreite an verschiedenen Baugebietstypen untersucht von klassischen Einfamilienhausgebieten in Ortsrandlage über verdichteten Städtebau in Stadt und Umland bis zu Entwicklungen im Innenbereich und auf den Konversionsflächen.

Für alle Gebiete wurde erhoben, im welchem Umfang verschiedene Formen der Einfamilienhausbebauung und des Geschosswohnungsbaus (Bautypologien) realisiert worden sind. Dabei wurde detailliert ermittelt, wie viele Wohneinheiten entstanden sind, zu welchen baulichen Dichten dies führt und wie diese Entwicklungen städtebaulich bewertet werden können. Besonderer Wert wurde auf eine gute grafische Darstellung gelegt, damit sich die Charakteristik der Baugebiete schnell erfassen lässt.

Letztlich geht es um die Frage, welche Entwicklungen im Wohnungsbau welche Vor- und Nachteile mit sich bringen und inwiefern diese für einen kontinuierlich wachsenden Verdichtungsraum angemessen sind. Daran schließt sich die Frage an, in welcher Weise zukünftige Wohnbauentwicklungen ausgestaltet werden können, um Beiträge für eine flächensparende und nachhaltige Siedlungsentwicklung zu leisten.

Wesentliche Ergebnisse

Die zentralen Ergebnisse der Entwicklungen im Wohnungsbau von 2005 bis 2021 lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Im Außenbereich der Nachbargemeinden wurden bis etwa zu Beginn der 2010er Jahre meist „klassische“ Einfamilienhausgebiete entwickelt, in denen kompaktere bauliche Strukturen nur selten vorkommen. Die bauliche Dichte betrug durchschnittlich etwa 23 Wohneinheiten pro Hektar, wobei der Anteil für freistehende Einfamilienhäuser bei etwa 44 Prozent lag, für Doppelhäuser bei 33 Prozent und für Reihenhäuser bei 18 Prozent. Fünf Prozent der Fläche wurde für Geschosswohnungsbau genutzt.

- In den letzten Jahren kam es bei neuen Entwicklungen durch einen größeren Anteil an Geschosswohnungsbau zu höheren Dichten. Diese liegen je nach Anteil des Geschosswohnungsbaus bei etwa 33 bis 58 Wohneinheiten pro Hektar. Beispiele dafür sind die Gebiete „Mitten im Feld“ in Heddeshheim, „Antoniusquartier“ in Plankstadt und aktuelle Entwicklungen wie die „Nordstadt“ in Ladenburg. Diese Gebiete gehen mit Grund und Boden effizienter um und tragen gute städtebauliche Qualitäten in sich.
- Die beiden Oberzentren Heidelberg und Mannheim fokussieren ihre Bautätigkeit seit vielen Jahren ausschließlich auf den Innenbereich. Dabei spielen nicht alleine die militärischen Konversionsflächen eine Rolle, sondern gerade in den urban geprägten Stadtteilen entstehen kontinuierlich dichte Quartiere mit etwa 80 bis gut über 100 Wohneinheiten pro Hektar. Beispielhaft genannt seien in Heidelberg die Gebiete „Bahnstadt“ und „Quartier am Turm“ sowie in Mannheim das „ehemalige Lanz-Krankenhaus“ und das „Glücksteinquartier“.
- Wohnungsbau im Innenbereich spielt bei den Nachbargemeinden gleichfalls eine große Rolle. Neben vielen kleinräumigen Maßnahmen kam es in den letzten Jahren zu einer ganzen Reihe von ortsbildprägenden Entwicklungen, die neue Akzente im Siedlungsgefüge darstellen und teilweise deutlich dichter als die direkt angrenzende Bebauung sind. Beispielhaft genannt seien die „Martinshöfe“ in Ladenburg, der „OEG-Bahnhof“ in Schriesheim oder das „Quartier X“ in Schwetzingen. Durch Maßnahmen zur Innenentwicklung konnte in den letzten Jahren ein guter Beitrag zur Versorgung mit Wohnraum geleistet werden.
- Generell ist festzuhalten, dass es in den letzten Jahren zu einem deutlichen Anstieg der Bevölkerung gekommen ist, während die Neuinanspruchnahme von Flächen im Außenbereich rückläufig war. Dies kann als Indiz dafür gesehen werden, dass eine fortlaufende Transformation zu mehr Wohnungsbau und höheren Dichten im Innenbereich stattfindet. Im Vergleich zu den Vorjahren sind in den 2010er Jahren neue Wohnbauflächen sowohl bezogen auf die Anzahl als auch im Hinblick auf die Flächengrößen in deutlich geringerem Umfang beschlossen und umgesetzt worden.

Insgesamt ist zu beobachten, dass reine Einfamilienhausgebiete seltener werden und in der Regel bei der Entwicklung größerer Wohnbauflächen sowohl Angebote im Segment der Einfamilienhäuser als auch im Geschosswohnungsbau entwickelt werden. Damit kommt es zu höheren Dichten und zu einer Versorgung von mehr Menschen mit Wohnraum auf weniger Fläche. Diese Entwicklungen sind sowohl in den Städten als auch im Umland zu erkennen.

Regionaler Wohnungsmarkt

Neben der Analyse der Baugebietsentwicklungen der letzten Jahre stehen die zu erwartenden Rahmenbedingungen für die Zukunft. Wie oben bereits erwähnt, ist in der mittel- bis langfristigen Perspektive mit einem weiteren kontinuierlichen Bevölkerungszuwachs zu rechnen. Dies hat direkte Auswirkungen auf die Frage der ausreichenden Versorgung mit Wohnraum. Die Nachfrage nach Wohnraum betrifft dabei nicht einzelne Gemeinden, sondern hat eine regionale Dimension. Wohnungssuchende orientieren sich bei Angebotsengpässen nicht allein am bisherigen Wohnort, sondern es kommt bei einem entsprechenden Angebot in der Regel zu einem Ortswechsel. Die Frage der ausreichenden Versorgung mit Wohnraum ist keine lokale Frage, sondern hat eine überörtliche Relevanz. Bei Entscheidungen über die Konzeption von Wohngebieten sollte daher neben der Frage der örtlichen Erfordernisse auch stets die Frage des Beitrags für die regionale Wohnraumversorgung stehen.

Flächenpotenziale

Derzeit verfügt jede Mitgliedsgemeinde des Nachbarschaftsverbandes über Wohnbauflächenpotenziale im Außenbereich, die aller Voraussicht nach für einige Jahre gut ausreichen werden. Basis dafür ist der neue Flächennutzungsplan für das gesamte Verbandsgebiet, der im Jahr 2020 abgeschlossen wurde. In diesem Verfahren hat sich gezeigt, dass aus Gründen des Landschafts- und Freiraumschutzes die Grenzen eines sinnvollen Siedlungswachstums immer mehr erreicht werden. Der Flächennutzungsplan enthält Flächen für Wohnen, beinhaltet jedoch keine Maßgaben im Hinblick auf die nähere Ausgestaltung der Wohnbauentwicklungen. Diese Frage soll mit der vorliegenden Informationsvorlage stärker ins Blickfeld genommen werden.

Zu den Wohnbauflächen im Außenbereich kommen die Innenpotenziale, die in der jüngeren Vergangenheit für die Versorgung mit Wohnraum eine große Rolle gespielt haben und es voraussichtlich auch zukünftig tun werden. Es ist jedoch generell schwierig, die sich ergebenden Potenziale zu prognostizieren, da viele Chancen zur Flächenumwidmung nicht absehbar sind (z.B. plötzliche Aufgabe bestimmter Nutzungen). Insgesamt ist zu beobachten, dass neue Potenziale im Innenbereich zügig einer Nachfolgenutzung zugeführt werden und dass das planerische Prinzip „Innen- vor Außenentwicklung“ gut umgesetzt wird.

Im Hinblick auf den bislang unbebauten Außenbereich zeigt sich, dass neue größere bauliche Entwicklungen eher seltener angegangen werden. Es gibt auch Positionen, die sich – meist

aus Gründen des Freiraum- und Naturschutzschutzes – generell gegen eine weitere Bebauung aussprechen. Eine eher restriktive Bereitstellung von Wohnraum im Kerngebiet der Metropolregion führt jedoch tendenziell dazu, dass in peripheren Lagen neue Baugebiete entstehen. Aufgrund einer dort weniger flächensparenden Bauweise kommt es in der Summe zu einer höheren Flächeninanspruchnahme und die längeren Anfahrtswege führen zu mehr Verkehr. Es ist fragwürdig, ob durch eine zu restriktive Wohnungsbaupolitik im Kerngebiet der Metropolregion insgesamt ein ökologischer Mehrwert erreicht wird. Die Entwicklung von Baugebieten entlang von ÖPNV-Haltepunkten sollte forciert werden.

2 Fragestellungen für den zukünftigen Wohnungsbau

Die Betrachtung der Entwicklungen der letzten Jahre führt zu der Frage, in welcher Weise das zukünftige Wachstum organisiert werden soll. Aufgrund der dargestellten Rahmenbedingungen geht es darum, flächensparende Konzeptionen stärker ins Blickfeld zu nehmen.

Dabei ist unstrittig, dass sich die jeweiligen örtlichen Situationen voneinander unterscheiden und auch weiterhin für jede einzelne Fragestellung eigenständige Konzepte zu erstellen sind. Zum städtebaulichen Umfeld in gewachsenen urbanen Strukturen passen naturgemäß deutlich höhere Dichten als in den Vororten und in den Nachbargemeinden. Auch ist darauf zu achten, dass es bei kompakteren Entwicklungen Grenzen der Verdichtung gibt, damit gute Wohnqualitäten sichergestellt bleiben.

Dennoch sollte bei zukünftigen Konzeptionen die Frage stärker ins Blickfeld genommen werden, welchen Beitrag eine bestimmte Fläche für die Versorgung mit Wohnraum leisten kann. Folgende Aspekte können dabei eine Rolle spielen:

Gewachsene Siedlungsstruktur und Dichte

Von besonderer Bedeutung ist die Frage, wie neue Entwicklungen mit der umliegenden gewachsenen Struktur zusammenpassen. In der direkten Nachbarschaft stoßen Konzepte mit höheren Dichten oft auf wenig Gegenliebe und die formulierten Einwände führen häufig zu einer entsprechenden Anpassung des Baukonzeptes und einem reduzierten Bauvolumen. Die Argumente für einen dichteren Städtebau und damit für einen möglichst guten Beitrag für die regionale Wohnraumversorgung stehen regelmäßig in Konkurrenz mit dem Wunsch einer homogenen Fortentwicklung des Siedlungsbestandes. Letztlich ist dieses Spannungsfeld Teil der Abwägung, um zu möglichst guten Lösungen zu kommen.

Inzwischen gibt es im Verbandsgebiet eine Reihe von Innenentwicklungen, in denen im Vergleich zur direkt angrenzenden Bebauung deutlich höhere Dichten entstanden sind und die trotzdem nicht als Fremdkörper wirken. Hierbei handelt es sich um Entwicklungen mit vielfältigen Qualitäten, die eine gute Antwort darauf geben, wie auf innenliegenden und auch auf kleineren Flächengrößen gute Beiträge zur Versorgung mit Wohnraum geleistet werden können. Mit diesen können darüber hinausvielfältigere Angebote für unterschiedliche Nachfragegruppen zur Verfügung gestellt werden. Dazu gibt es bereits viele gute Beispiele aus den vergangenen Jahren wie Ladenburg – Martinshöfe, Schriesheim – OEG Bahnhof, Schwetzingen Quartier X oder als flächenmäßig kleinere Maßnahme Ilvesheim – Uferstraße.

Auch im bislang ungenutzten Außenbereich gibt es immer mehr Entwicklungen mit durchmischten Bautypologien. So ist es zum Beispiel am Ortsrand gut möglich, mit Geschosswohnungsbau den Übergang zwischen Siedlung und Landschaft zu akzentuieren. Dies erfolgt in Heddesheim – Mitten im Feld, Ladenburg – Nordstadt und Edingen-Neckarhausen – Neckarhausen Nord.

Wie viele Wohneinheiten je Hektar entstehen, ist insbesondere vom Flächenanteil der jeweiligen Wohnbautypologien abhängig. Werden Bautypologien aus dem Ein- und Mehrfamilienhaussegment kombiniert, kommt es zum Beispiel bei einem Anteil von 70 Prozent für Einfamilienhäuser und 30 Prozent für Mehrfamilienhäuser zu einer baulichen Dichte von rund 45 Wohneinheiten je Hektar. Wird der Anteil der Mehrfamilienhäuser auf 70 Prozent erhöht und der von Einfamilienhäusern auf 30 Prozent reduziert, kommt es zu einer Dichte von rund 70 Wohneinheiten je Hektar. In Innenbereichen kommt es bereits jetzt – insbesondere in den großstädtischen Lagen – je nach baulicher Konzeption zu immer höheren Dichten bis etwa um die 140 Wohneinheiten pro Hektar.

Räumliche Lage

Neben dem Städtebau und der Frage, wie sich neue Entwicklungen in die gewachsenen Strukturen einfügen, können auch weitere Aspekte für eine dichtere Bebauung sprechen. So liegt es auf der Hand, in Nähe zu Haltepunkten des öffentlichen Nahverkehrs deutlich höhere Dichten vorzusehen. Damit können im Sinne der „Stadt der kurzen Wege“ gute Beiträge für eine verkehrssparende Siedlungsstruktur geleistet werden. Auch die Nähe zu Märkten, Ortszentren oder zu sonstigen Infrastruktureinrichtungen führt zu solchen Verbesserungen. Auch für Bereiche, in denen bereits kompaktere Strukturen den Siedlungsbestand prägen, bieten sich höhere Dichten an.

Nachfragegruppen

Die Wohnungsnot betrifft zwischenzeitlich alle Nachfragegruppen. Bei der Entwicklung eines Wohngebietes kann die Gemeinde darauf Einfluss nehmen, für welche Nachfragegruppen Wohnraum bereitgestellt wird. Die mögliche Bandbreite liegt dabei zwischen der Bereitstellung von Einfamilienhäusern in verschiedenen Grundstücksgrößen bis zum Geschosswohnungsbau, in dem Wohnungsgrößen und Mietpreise eher auch mit durch die Gemeinde gesteuert werden können (z.B. durch einen „vorhabenbezogenen Bebauungsplan“). Die vorliegende Analyse konzentriert sich in erster Linie auf Städtebau und bauliche Typologien. Vertiefende Betrachtungen zu nachgefragten Wohnungsgrößen oder bezahlbarem Wohnen können im Zuge dieser Vorlage nicht vertiefend behandelt werden. Letztlich stehen solche Fragen jedoch im Zusammenhang mit der Ausgestaltung von Baugebieten. In reinen Einfamilienhausgebieten lassen sich Beiträge zum bezahlbaren Wohnen jedenfalls nicht verankern.

3 Ausblick

Die oben mehrfach genannten Rahmenbedingungen im Verbandsgebiet zwischen Siedlungsdruck und Freiraumschutz führen dazu, dass kompaktere Strukturen angestrebt werden sollten, da diese für mehr Personen und Nachfragegruppen Wohnraum zur Verfügung stellen und einen deutlich stärkeren Beitrag für eine nachhaltige und langfristige Siedlungsentwicklung leisten. Bei der Konzeption eines Wohngebietes sollte es stets auch um die Frage gehen, für wen und für wie viele gebaut wird.

Der Nachbarschaftsverband hat sich intensiv mit den aktuellen Entwicklungen im Wohnungsbau auseinandergesetzt. Auf Basis der gewonnenen Erkenntnisse kann bei neuen Wohnbauflächen bereits zu einem sehr frühen Planungsstand prognostiziert werden, welche städtebaulichen Typologien und Dichten zu erwarten sind. Damit steht ein „Baukasten“ zur Verfügung, der bei der Konzeption zukünftiger Baugebiete Anwendung finden kann. Anhand eines städtebaulichen Konzeptes oder eines Entwurfs der Festsetzungen eines Bebauungsplans lässt sich bei neuen Wohnbauflächen bereits zu einem frühen Planungsstand abschätzen und visualisieren, mit welchen städtebaulichen Typologien und welchen baulichen Dichten realistischer Weise zu rechnen ist. Im Zuge einer Variantenbetrachtung kann zügig dargestellt werden, mit welchen Stellschrauben eine höhere Ausnutzung erreicht werden kann und mit welcher Kombination von Bautypologien welche Dichtewerte zu erwarten sind.

Der Nachbarschaftsverband bietet den Mitgliedsgemeinden bei den Diskussionen zur jeweiligen Konzeption von zukünftigen Entwicklungen entsprechende Unterstützung an.