



Deutsches Institut
für Urbanistik



Uta Bauer, Jürgen Gies, Annegret Hoch, Beate Hollbach-Grömig,
Carsten Kühl, Ricarda Pätzold, Henrik Scheller, Stefan Schneider

Das Umland der Städte

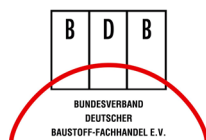
Chancen zur Entlastung überforderter Wohnungsmärkte
Plausibilitäten – Determinanten – Restriktionen



Uta Bauer, Jürgen Gies, Annegret Hoch,
Beate Hollbach-Grömig, Carsten Kühl,
Ricarda Pätzold, Henrik Scheller,
Stefan Schneider

Das Umland der Städte

Chancen zur Entlastung überforderter Wohnungsmärkte
Plausibilitäten – Determinanten – Restriktionen



Impressum

Autorinnen und Autoren:

Uta Bauer
Dr. Jürgen Gies
Annegret Hoch
Dr. Beate Hollbach-Grömig
Prof. Dr. Carsten Kühl
Ricarda Pätzold
Dr. Henrik Scheller
Dr. Stefan Schneider

Redaktion:

Patrick Diekelmann

DTP:

Christina Bloedorn

Im Auftrag von:

Verbändebündnis Wohnungsbau

bestehend aus

Bundesverband Deutscher Baustoff-Fachhandel e.V. (BDB)
www.bdb-bfh.de, info@bdb-bdh.de

Bundesverband Deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. (GdW)
www.gdw.de, mail@gdw.de

Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen e.V. (BFW)
www.bfw-bund.de, office@bfw-bund.de

Deutsche Gesellschaft für Mauerwerks- und Wohnungsbau e.V. (DGfM)
www.dgfm.de, mail@dgfm.de

Deutscher Mieterbund e.V. (DMB)
www.mieterbund.de, info@mieterbund.de

Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU)
www.igbau.de, kontakt@igbau.de

Zentralverband des Deutschen Baugewerbes e.V. (ZDB)
www.zdb.de, Bau@zdb.de

Koordination der Studie:

Bundesverband Deutscher Baustoff-Fachhandel e.V. (BDB)
Michael Hölker, Hauptgeschäftsführer
Am Weidendamm 1 A, 10117 Berlin
+49 30 590099-576, info@bdb-bfh.de, www.bdb-bfh.de

Bildnachweis (Titelseite, v.l.n.r.):

1 Busso Grabow, 2–4 Wolf-Christian Strauss

© Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH
Zimmerstraße 13–15, 10969 Berlin
+49 30 39001-0, difu@difu.de, www.difu.de

Berlin, April 2020/Februar 2021

Inhalt

Corona-Update	5
1. Einleitung	16
2. Anlass und Ausgangslage	18
2.1 Bevölkerungsentwicklung	19
2.2 Neubau von Wohnungen	23
2.3 Preisentwicklung	26
3. Handlungsfeld Wohnungsbau in den Verflechtungsräumen der Städte	30
3.1 Das urbane Zeitalter	30
3.2 Das Umland und das Eigenheim	33
3.3 Entlastungserfordernisse und Entlastungsmöglichkeiten	35
4. Handlungsfeld Mobilität zwischen Stadt und Umland	38
4.1 Bei der Standortwahl für Wohnungsneubau verkehrliche Gesichtspunkte integrieren	39
4.2 Umwelt- und stadtverträgliche Verkehrsmittel ausbauen	41
4.3 Umweltverträglichen Verkehr bereits über die Angebote im Wohnquartier steuern	44
5. Handlungsfeld Bereitstellung sozialer Infrastrukturen	47
5.1 Finanzielle Auswirkungen zusätzlicher Kinderbetreuungseinrichtungen	48
5.2 Finanzielle Dimension des erforderlichen Ausbaus von Schulen	52
5.3 Finanzierungsbedarfe und -optionen	54
5.4 Weitere Auswirkungen und Schlussfolgerungen	56
6. Ansätze zur Erschließung des Umlandes von Städten und zur Intensivierung von Stadt-Umland-Kooperationen	58
6.1 Voraussetzungen und Erfolgsfaktoren	58
6.2 Praxisbeispiele	60
6.3 Schaffung förderlicher Rahmenbedingungen	61
7. Fazit/Empfehlungen	62
7.1 Handlungsfeld Wohnungsbau in den Verflechtungsräumen der Städte	62
7.2 Handlungsfeld Mobilität	63
7.3 Handlungsfeld Bereitstellung sozialer Infrastrukturen	65
7.4 Handlungsfeld Ansätze zur Erschließung des Umlandes von Städten und zur Intensivierung von Stadt-Umland-Kooperationen	67
8. Literatur	69

Corona-Update

Was bedeutet die Coronavirus-Pandemie für die Entlastung städtischer Wohnungsmärkte im Umland?

Die Studie zu den Chancen der Entlastung überforderter großstädtischer Wohnungsmärkte durch das Umland wurde Anfang 2020 erarbeitet – und damit vor dem Ausbruch der Pandemie. Die Corona-Erfahrungen seit März 2020 mit Lockdown, Kontakteinschränkungen, Abstandsregelungen, Homeschooling und Homeoffice, der Schließung von Geschäften und der Gastronomie etc. stellten eine für viele Menschen sehr einschneidende Erfahrung dar.

Handlungsfeld Wohnen

Mit dem ersten Lockdown wuchs gleichzeitig die Bedeutung der Wohnung als Rückzugsort und der Wohnquartiere als Lebensräume. Es dauerte nicht lange, bis die ersten Stimmen laut wurden, die das Ende der Stadt, wie sie bisher bekannt war, verkündeten. Die Aussagen zur Post-Covid-Stadt gehen grob in zwei Richtungen: Die einen sehen in der Krise die historische Chance einer sprunghaften Verbesserung städtischer Lebensqualität (Einschränkung der Flächen für den Individualverkehr, Pop-up-Radwege, Grünflächen, Zusammenhalt in Nachbarschaften). Für die anderen verlieren die Metropolen den Glanz. So wurde im Mai 2020 aus New York berichtet, dass binnen weniger Wochen 400.000 Einwohner*innen der Stadt den Rücken gekehrt hätten. Vor dem Inkrafttreten des Reiseverbots im März 2020 sollen 1,2 Mio. Menschen den Großraum Paris verlassen haben. Ziel dieser Fluchten waren in erster Linie Ferienhäuser¹, aber in dem Maße, wie die dichte Großstadt zur Chiffre für Enge, Überfüllung und Infektionsgefahr wurde, mehren sich auch die Lobpreisungen des Landlebens. Was bedeutet das nun für die Zukunft? Brauchen die städtischen Wohnungsmärkte überhaupt noch eine Entlastung?

Bisher sind dazu kaum definitive Aussagen möglich. Die Daten der Amtlichen Statistik erscheinen oft mit einem Jahr Verzögerung. Zudem wird die Pandemie – auch bei großem Impf-Optimismus – noch bis weit in die zweite Jahreshälfte 2021 den Alltag bestimmen, was eine Reihe von Unsicherheiten mit sich bringt. Florida et al. (2020) weisen darauf hin, dass die Dauer der Pandemie der wesentliche Hebel für die Unterschiede zwischen der alten und der neuen Normalität in den Städten ist. Sie identifizieren vier Hauptkräfte, die für die Transformation der Städte und Regionen bestimmend sind:

- Die Pandemie hinterlässt „soziale Narben“, die die Wahl des Wohnsitzes, die Reise- und Pendelmuster sowie die Wirtschaftlichkeit bestimmter Arten von Unternehmen und sozialen Treffpunkten beeinflussen.
- Das „erzwungene“ Experiment von Homeschooling, Homeworking, Onlineshopping etc. hat eine radikale Umstellung der Kommunikation, der Arbeit, der Bildung und der Versorgung bewirkt, die leichter ging, als vie-

¹ Für New York zeigten die Daten von Immobiliensuchmaschinen wie Zillow Ende Mai 2020 keine Veränderungen der Nachfrage (Tucker (2020)).

le vermutet hätten. Was davon – etwa als Alternative zu traditionellen Interaktionswegen – bleibt, wird die Zukunft zeigen.

- Die Akzeptanz der Notwendigkeit, die städtische gebaute Umwelt gegen zukünftige Gesundheits- und Klimarisiken abzusichern wird steigen, und das wird auch zu grundlegenden Interventionen hinsichtlich sozialer Distanzierung und der Umsetzung angemessener Hygienestandards führen.
- Die in der Pandemie angestoßenen Veränderungen der Straßenlandschaften, der städtischen Funktionen und der Immobilien könnten zu dauerhafteren Veränderungen in der Art und Weise führen, wie und wo Menschen leben und arbeiten.

Die Transformationsprozesse führen damit zu erheblichen Veränderungen in den (großen) Städten, was aber nicht zwangsläufig mit einem Bedeutungsverlust einhergehen muss: „Vergangene Pandemien haben für den Moment verheerende Schäden angerichtet und wesentliche kulturelle, politische und städtebauliche Veränderungen nach sich gezogen. Aber keine von ihnen hat die Rolle, die die Großstädte in der Gesellschaft haben, langfristig beschädigt.“ (Florida et al., 2020: 2 [eigene Übersetzung])

Sicher ist, dass die Pandemie als Katalysator auf Entwicklungen wirkt, die bereits zuvor begonnen hatten. In den Agglomerationsräumen ist bezahlbarer Wohnraum seit Jahren Mangelware. In diesem durch Knappheit geprägten Markt kam die Umsetzung von Wohninnovationen zu kurz, denn es ließ sich nahezu jede Wohnung vermieten. Es mangelt an flexiblen Grundrissen, die Wohnen und Arbeiten ermöglichen und ausreichend Rückzugsmöglichkeiten schaffen. In vielen Städten gewinnt die Umlandwanderung von Familien bereits seit einigen Jahren an Dynamik. So verzeichnet Berlin für dieses Segment seit Jahren Wanderungsverluste gegenüber dem Umland. Diese scheinen im Jahr 2020 leicht über denen der Vorjahre zu liegen. Bislang wurden die Wegzüge immer durch Zuzüge überkompensiert, die vor allem aus dem Ausland kamen und sich momentan deutlich abgeschwächt haben. Falls die Stadt also einen Teil ihrer urbanen Annehmlichkeiten durch Corona (Clubs, Bars) und einen anderen durch die Preissteigerungen am Immobilienmarkt (Freiräume, Nischen) verliert, dann könnte durchaus ein leichter Nachfragerückgang am Immobilienmarkt einsetzen.

Im Berliner Umland haben sich indes die Bodenpreise seit 2012 verdreifacht, und die Nachfrage weicht mittlerweile auf die Städte in der zweiten Reihe und die dörflichen Lagen aus. Der Brandenburger Grundstücksbericht weist darauf hin, dass zu beobachten bleibt, „ob veränderte Arbeitsformen, wie das Homeoffice, das in den letzten Monaten für viele Menschen zur Normalität wurde, ebenfalls zu einer Verlagerung der Nachfrage führen wird“ (OGA, 2020: 1, 35). Generell scheint sich das Thema „Heimarbeit“ zum zentralen Dreh- und Angelpunkt in der Diskussion um die zukünftige Entwicklung der Wohnstandortwahl zu entwickeln. In den zurückliegenden Jahren wurden immer neue Rekorde bei den Pendlerzahlen beobachtet. So stieg die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die ihre Gemeinde auf dem Weg zur Arbeit verlassen, zwischen den Jahren 2000 und 2018 um 4,4 Mio., die Zahl derer, die den Stadt- oder Landkreis verlassen um 3,3 Mio. Es gab damit – auch bereits vor Corona – eine wachsende Zahl von Menschen, die aus unterschiedlichen Gründen nicht in unmittelbarer Nähe zur Arbeitsstätte wohnen. Die Frage ist nun, wie viele der Stadtbewohner*innen den Wunsch haben – und durch Homeoffice die Möglichkeit sehen, ohne den Stress des Pendleralltags –, ebenfalls ins Umland zu ziehen. Laut einer repräsentativen Umfrage des Meinungsforschungsinstituts Civey für die ZEIT-Stiftung würde jeder dritte Großstädter gerne aufs Land

ziehen. Allerdings hat die Pandemie den Wunsch nur bei 2 % ausgelöst und bei 7 % verstärkt (vgl. Hamann/Raschendorfer, 18.11.20). Im Rahmen des „unfreiwilligen Experiments“ Lockdown im April 2020 arbeiteten laut einer Befragung 34% der Beschäftigten ganz oder teilweise im Homeoffice (vgl. Schröder et al., 2020). Schätzungen zum generellen Potenzial des Homeoffice werden häufig an den Tätigkeiten festgemacht und variieren zwischen 17 und 42 % (vgl. Alipour et al., 2020).

Bei einer Vielzahl von Beschäftigten mit homeofficetauglichen Tätigkeiten wird die Arbeit im Büro/an der Arbeitsstätte nicht vollständig abgelöst werden. Dafür sprechen arbeitsorganisatorische Gründe, aber auch die Agglomerationseffekte, deren Bedeutung sich nicht einfach auflöst. Demnach liegen der Hauptgrund für die Produktivität und Innovationskraft und damit die Ursache für die Konzentration wirtschaftlicher Aktivität in Ballungsräumen in der Möglichkeit des Austauschs von Ideen und Wissen. „Eine durch Fernarbeit getriebene Deagglomeration würde diese Möglichkeiten verspielen, sofern solche Momente der Interaktion und Kreativität nicht vollständig ins Digitale verlagert werden können“ (Alipour et al., 2020: 36).

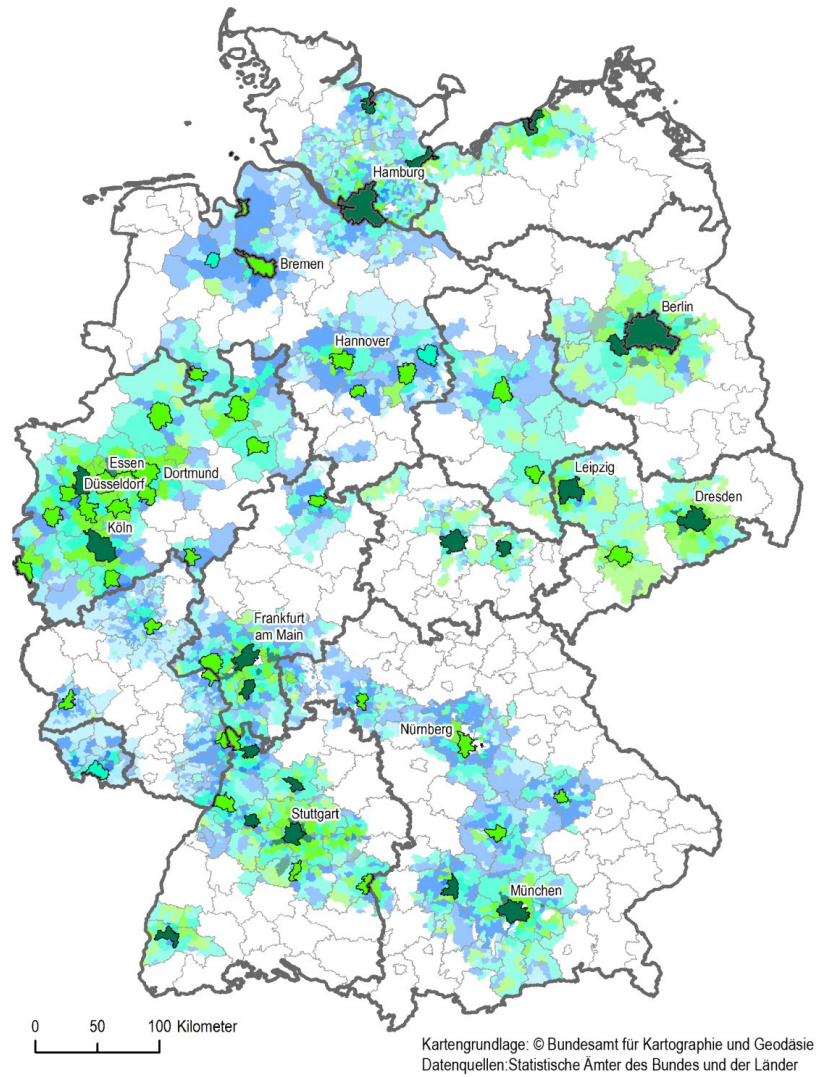
Fest steht allerdings heute schon, dass die Arbeit im Homeoffice in vielen Bereichen – zumindest als Wahloption – Bestand haben wird. Es ist einerseits im Interesse der Arbeitnehmer*innen, die sich so Wege ersparen bzw. eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf erzielen können (vgl. Samtleben et al., 2020). Andererseits wird immer wieder kolportiert, dass Arbeitgeber über das Einsparpotenzial durch eine Verkleinerung der teuren städtischen Büroflächen nachdenken. Damit Homeoffice aber zum „Steigbügel“ der Umlandwanderung wird, müssen – neben dem Wohnungsangebot – auch die infrastrukturellen Voraussetzungen erfüllt sein. Dazu gehören neben den in der Studie (Kap. 5) bereits angesprochenen Einrichtungen der sozialen Infrastruktur auch die gute Internetverfügbarkeit (vgl. Jauernig, 2020). Sind diese Voraussetzungen gegeben, ist es möglich, dass sich die in Kauf genommen Pendeldistanzen weiter erhöhen. Eine empirische Überprüfung dessen wird aber erst ab 2022 möglich sein, denn erst dann liegen die notwendigen Daten vor. Zudem ist die dauerhafte Verlagerung des Wohnsitzes eine längerfristige Entscheidung, die nicht von heute auf morgen gefällt wird. Bis dahin bleibt es bei der anekdotischen Evidenz einzelner Fallberichte.

Indes erfahren neue Entwicklungen in periphereren Regionen mittlerweile eine größere Wahrnehmung. Diese entsprechen nicht dem sonst verbreiteten „Wohnbild“ des Einfamilienhauses, sondern stellen gemeinschaftlich getragene Infrastrukturen und Ansätze des Zusammenlebens in den Vordergrund (vgl. Berlin-Institut & Neuland21 e.V., 2019; Bähr et al., 2020). Damit wird den klassisch auf die Kernstadt ausgerichteten Zentripetalkräften in den Stadtregionen etwas entgegengesetzt, denn die lokalen Angebotsstrukturen erfahren durch Raumangebote wie Coworking etc. eine qualitative Veränderung. Generell kann eine vermehrte Nutzung von Homeoffice als Chance für die Zentren im Umland gesehen werden, denn die vermehrte Präsenz führte auch in den Stadtquartieren zur Wiederentdeckung bzw. Wieder-Wertschätzung der Angebote im Wohnumfeld.

Grundvoraussetzung dafür ist aber eine gewisse Grunddichte der Wohnformen – auch im Umland. Üblicherweise steigt die durchschnittliche Wohnfläche pro Kopf mit Entfernung zum Stadtzentrum an, was auch an den jeweils vorherrschenden Wohngebäudetypen und Wohnformen liegt (vgl. Abb. 1, Abb. 2, und Abb. 17). Die angesprochenen „Umland-Pioniere“ zeigen dazu Alternativen auf. Diese sind überaus notwendig, denn sonst fehlen Wohnungen für die Bedarfe u.a. von jungen Auszubildenden, Men-

schen mit niedrigeren Einkommen oder auch Älteren mit Unterstützungsbedarfen.

Abb. 1:
Durchschnittliche
Wohnfläche pro Person
2019



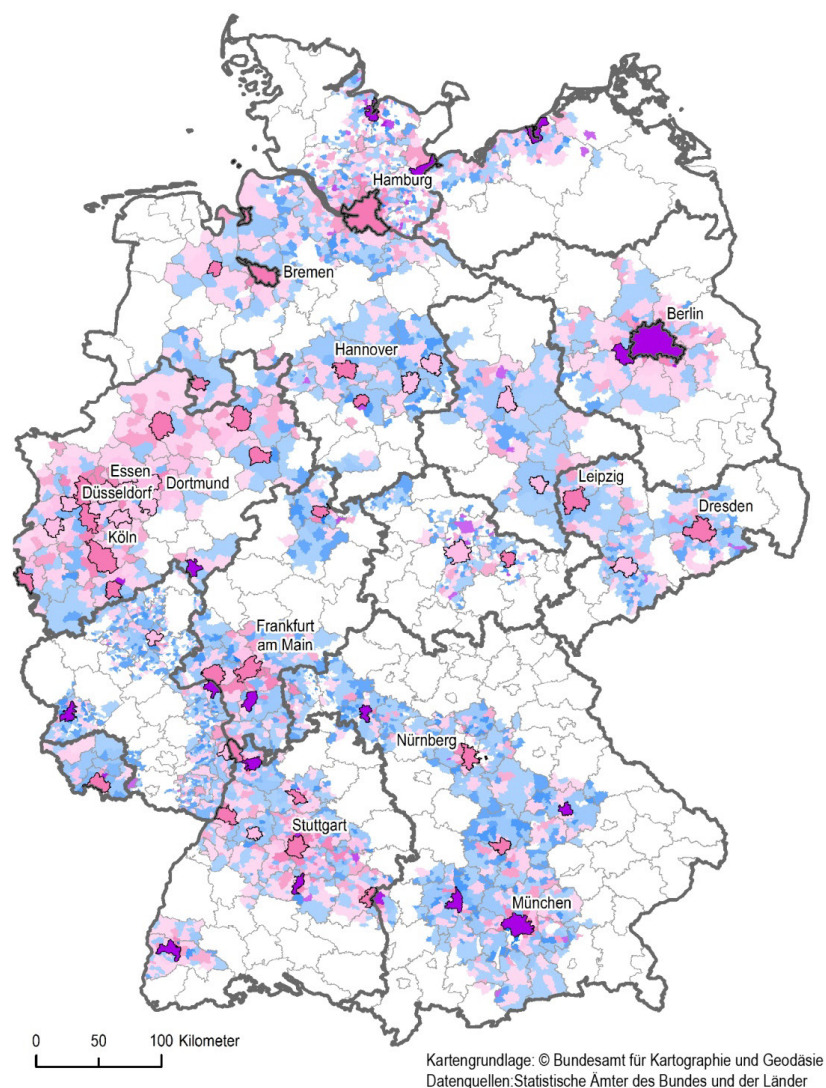
Stadt-Umland-Regionen: Wohnfläche in den Kommunen

Durchschnittliche Wohnfläche pro Einwohner*in 2019 in Quadratmeter pro Person

Die Farbe der Felder wird von Kernstadt hin zu Verflechtungsräumen stufenweise heller		Kernstadt	Ergänzungs- gebiet	Verflechtungsraum engerer	Verflechtungsraum weiterer	(Anzahl der Gemeinden)
	unter 40 qm	21	22	12	17	
	40 bis 45 qm	37	188	187	284	
	45 bis 50 qm	3	176	643	832	
	50 bis 55 qm	0	53	629	922	
	über 55 qm	0	10	308	908	
	Wohnfläche in 1000 qm	958.206	570.470	610.952	583.507	2.723.135

Quelle: Eigene Darstellung

Abb. 2:
Wohnfläche neu
errichteter Wohnungen
2015-2019



Stadt-Umland-Regionen: Wohnfläche in den Kommunen

Durchschnittliche Wohnfläche neu errichteter Wohnungen 2015 bis 2019 in Quadratmeter

Die Farbe der Felder wird von Kernstadt hin zu Verflechtungsräumen stufenweise heller		Kernstadt	Ergänzungs- gebiet	Verflechtungsraum		(Anzahl der Gemeinden)
				engerer	weiterer	
	unter 80 qm	16	8	20	27	
	80 bis 100 qm	29	104	130	195	
	100 bis 120 qm	16	202	447	522	
	120 bis 150 qm	0	123	767	957	
	über 150 qm	0	11	255	573	
neu gebaute Wohnfläche insgesamt in 1000 qm		32.111	18.063	25.331	20.499	96.004

Quelle: Eigene Darstellung

Allerdings muss auch die pauschale Kritik am steigenden Wohnflächenkonsum – bundesweiter Durchschnitt 47 qm/Person – generell einer Revision unterzogen werden. Gerade in den von Wohnungsknappheit gekennzeichneten städtischen Märkten liegen die Wohnungsgrößen weit unter dem Durchschnitt. Wenn Wohnungen aber zusätzliche Funktionen – wie Home-office etc. – aufnehmen müssen, sind sie u.U. nicht mehr bedarfsgerecht.

Insofern können veränderte Arbeitsbedingungen in zweifacher Hinsicht eine Umlandwanderung auslösen: einerseits weil die Wohnpräferenzen eine Umwertung erfahren haben und andererseits weil eine Anpassung der individuellen Wohnsituation in der Stadt nicht möglich bzw. leistbar ist (vgl. Wandzik/Hofmann, 2020: 65 f.).

Im Bericht des BBSR zu Wohnungs- und Immobilienmärkten in Deutschland 2020 wird festgestellt, dass die Wohnungswirtschaft bislang wesentlich robuster durch die Krise gekommen ist als viele andere Branchen. „Ein Ende der Preissteigerungen ist derzeit trotz Corona-Pandemie noch nicht erkennbar“ (BBSR 2021: 18). Eine zunehmende Leerstandsentwicklung wird lediglich für das Segment der Mikroapartments erwartet, die eine hohe Fluktuation aufweisen und deren potenzielle Nachfrager*innen (z.B. Studierende) derzeit ausbleiben. Die Mieten und Kaufpreise entwickelten sich dagegen im Trend weiter, d.h. beide steigen, die Kaufpreise stärker als die Mieten. Zu der geringen Volatilität der Immobilienmärkte haben – neben den Wirtschaftshilfen – auch die staatlichen Unterstützungsprogramme, sei es das Kurzarbeitergeld oder der erleichterte Zugang zu Wohngeld bzw. zur Grundsicherung, beigetragen. Die zukünftige Entwicklung ist davon abhängig, wie viele Haushalte dauerhafte Einkommenseinbußen zu verzeichnen haben. Durch den Rückgang der Auslandszuwanderung und bei stabilen Neubauzahlen könnte eine leichte Entspannung der städtischen Wohnungsmärkte eintreten oder sich zumindest die Situation nicht weiter verschärfen (vgl. Simons/Schmandt, 2020). Um die durch die Corona-Pandemie schmerzlich bewusst gewordenen Defizite in den städtischen Lebensräumen zu beheben, bedarf es vor allem öffentlicher Interventionen und Investitionen. Letztere werden zukünftig allerdings knapper werden, da viele städtische Haushalte auch ohne die wirtschaftlichen Einbrüche eher knappe Budgets aufweisen. Wenn die Städte aber ihre Attraktivität für die Bewohnenden nicht steigern (können), wird ein signifikanter Anteil derjenigen, die die Wahlfreiheit haben, u.U. die Städte in Richtung Umland verlassen.

Handlungsfeld Mobilität zwischen Stadt und Umland

Die Veränderungen im Nah- und Fernverkehr sind ein Spiegelbild der Entwicklungen und Konsequenz aus den öffentlichen und privaten Reaktionen auf das Coronavirus. In Deutschland war mit dem Lockdown im März 2020 ein starker Einbruch des Personenverkehrs zu verzeichnen. Besonders augenfällig war dies im ÖPNV. Gleichzeitig konnte damals eine deutliche Zunahme des Zu Fußgehens und lokal auch des Radverkehrs verzeichnet werden, wie beispielsweise in Berlin. Die Gründe für den Einbruch des Personenverkehrs liegen im Wegfall von Reiseanlässen durch Homeoffice, Schulschließungen, Geschäftsschließungen und Entfall von kulturellen Veranstaltungen sowie von Präsenzveranstaltungen an Hochschulen. Zusätzlich hat die Sorge um ein erhöhtes Infektionsrisiko in den Verkehrsmitteln des ÖPNV das Nutzungsverhalten verändert. Nach dem Ende des Frühjahrs-Lockdowns stieg die Nachfrage wieder erkennbar an, mit dem Herbst- und Winter-Lockdown ging sie erneut spürbar zurück, wenn auch nicht ganz so stark wie im Frühjahr.

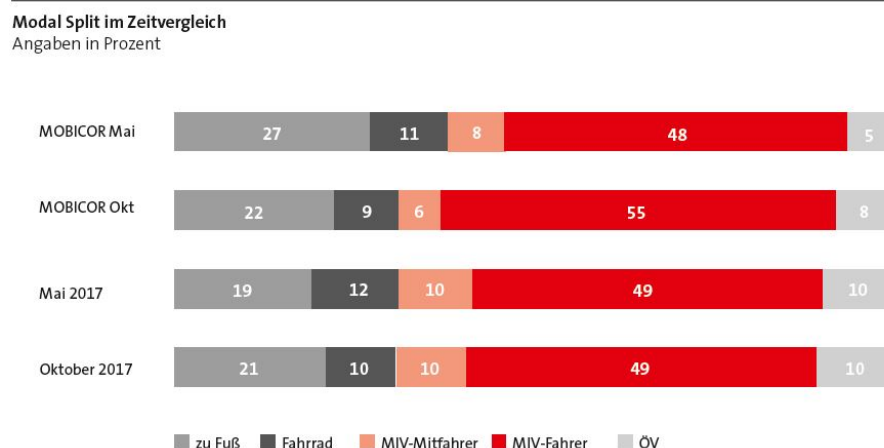
Das Bild, wie sich Verkehr und Mobilität im bisherigen Verlauf der Pandemie verändert haben, zeichnen verschiedene Studien zur Verkehrsmittelnutzung und zu den Einstellungen zu den verschiedenen Verkehrsmitteln nach. Die Studien decken einen Zeitraum von März bis in den November oder sogar Dezember 2020 ab. Veränderungen von Verkehr und Mobilität zeigt die MOBICOR-Studie (Zehl/Weber 2020) auf, für die bisher zwei Erhebungen im Frühjahr und Herbst 2020 durchgeführt wurden. Für das Frühjahr 2021 ist eine weitere Befragung vorgesehen. Das Design dieser Studie er-

möglicht einen Vergleich mit der Untersuchung „Mobilität in Deutschland (MiD)“, die für 2017 vorliegt. Somit kann die Mobilität in „Corona-Monaten“ mit „Normal-Monaten“ verglichen werden.

Die Studie OpinionTRAIN (Krämer/Hercher 2021) untersucht innerstädtische Mobilitätsveränderungen durch die Corona-Krise in Deutschland, Österreich, der Schweiz und in Schweden. Grundlage ist eine repräsentativ angelegte Online-Befragung von 2.500 Personen (18 bis 80 Jahre) zur Bewertung von Trends und des Wertewandels in der Bevölkerung in den genannten Ländern. Nach der ersten Erhebung im April und Mai 2020 wurde die zweite Erhebung im November und Dezember 2020 durchgeführt.

Nach den vorliegenden Daten ist das Verkehrsaufkommen deutlich von dem Niveau entfernt, das bis Anfang März 2020 üblich war. Zu konstatieren ist, dass die Verkehrswende im Sinne einer Verlagerung des motorisierten Individualverkehrs (MIV) in Richtung anderer Verkehrsmittel ins Stocken geraten ist. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass der öffentliche Verkehr als Rückgrat der Verkehrswende einen starken Vertrauensverlust erfahren hat. Obwohl nach den Sommerferien der Schulbetrieb wieder aufgenommen wurde, blieben die Marktanteile des öffentlichen Verkehrs hinter den Werten des Referenz-Oktober 2017 zurück. Befürchtet wird, dass der öffentliche Verkehr dauerhaft wichtige Kund*innengruppen verliert, sei es durch Homeoffice oder die Verlagerung von Nachfrage auf das Auto oder das Fahrrad. Erkennbar ist, dass sich im Herbst 2020 gerade auch Besserverdienende vom öffentlichen Verkehr ferngehalten haben. Der Kreis der Nutzer*innen rekrutierte sich im Herbst 2020 insbesondere aus denjenigen, die über keine Alternative verfügen. Dies sind häufig Menschen mit niedrigerem Einkommen, deren Tätigkeit sich nicht ins Homeoffice verlagern lässt (Zehl/Weber 2020: 5). Die Ausdifferenzierung der Nachfrage zwischen Menschen, die Alternativen zur Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel haben, sei es durch Arbeit im Homeoffice oder die Nutzung individueller Verkehrsmittel einerseits, und andererseits den Menschen, denen sich keine Alternative zum öffentlichen Verkehr bietet, ist im Herbst noch stärker erkennbar als im Frühjahr (Zehl/Weber 2020: 16 ff.). Das verdeutlicht, dass ÖPNV eine wichtige Daseinsvorsorge ist, die in der Zeit der Pandemie gewährleistet, dass Menschen ohne Homeoffice-Privileg zur Arbeit kommen.

Abb. 3:
Modal Split-Vergleich
2017/2020 in „Corona-
und „Normal“-Monaten



Datengrundlage: Verkehrsmittelnutzung am Berichtstag im MOBICOR-Mai und -Oktober, sowie im Corona-freien Mai und Oktober 2017, Personen ab 16 Jahren

Quelle: Zehl/Weber 2020: 15

Den Boom, den insbesondere das Zufußgehen im Frühjahr 2020 erfahren hat, hat sich im Oktober nicht verfestigt. Der Frühjahrs-Lockdown lag in einer Schönwetterperiode, so dass das Zufußgehen vermutlich eine naheliegende Ausgleichsbeschäftigung war. Zudem war der Anteil der Erwerbstätigen, die im Frühjahr ins Homeoffice gewechselt sind, mit 32 % deutlich höher als im Herbst, in dem nur noch 19 % der Erwerbstätigen von Zuhause aus arbeiteten (Zehl/Weber 2020: 25). Für den individuell genutzten MIV sind deutliche Zuwächse zu verzeichnen, während die Mitfahrt im MIV stark zurückgegangene ist. Obgleich sich die ÖPNV-Nutzung erholen konnte, lag sie im Oktober 2020 spürbar unter der im Oktober 2017.

Dass der ÖPNV das Potenzial hat, Mobilität mit weniger Flächeninanspruchnahme, weniger Schadstoffemissionen und weniger Ressourceneinsatz zu gewährleisten und er darüber hinaus eine wichtige Aufgabe der Daseinsvorsorge hat, wird durch die Pandemie sachlich nicht in Frage gestellt. Allerdings ist es mutmaßlich noch schwieriger geworden, Menschen von der Nutzung des ÖPNV zu überzeugen. Für den ÖPNV bedeutet die Nachfrageentwicklung in der Pandemie damit einen Trendbruch nach einem jahrelangen kontinuierlichen Wachstum. Noch 2019 wurden wichtige Weichen gestellt, um einen Ausbau des ÖPNV zu einem Rückgrat der Verkehrswende in den 2020er-Jahren voranzubringen. Die Pandemie hat indessen den Scheinwerfer auf vorhandene Mängel des ÖPNV gerichtet und auch neue Defizite aufgedeckt. So verdeutlichte die MOBICOR-Befragung im Herbst 2020, dass für 21 % der Befragten schlechte Verbindungen und/oder schlechte Taktungen der Grund für die Nicht-Nutzung des öffentlichen Verkehrs sind. Mithin ein Grund, der nichts mit der Pandemie zu tun hat. Daneben gab rund ein Viertel (26 %) der Befragten an, den ÖV ohnehin nicht zu nutzen (Zehl/Weber 2020: 19).

Wurde vor der Pandemie die Belegung öffentlicher Verkehrsmittel bis zur Kapazitätsgrenze des Fahrzeugs hingenommen, wird eine solche Auslastung in Spitzenzeiten unter den geltenden Hygiene- und Abstandsansprüchen sehr kritisch gesehen. Auch wenn Mund und Nase bedeckt werden, erscheint ein Fahrzeug, in dem alle Sitzplätze belegt sind und Menschen gedrängt stehen, als unzeitgemäß. Weil Platz und Sauberkeit mit den Erfahrungen aus der Corona-Krise wichtige Kriterien für Nutzung und Akzeptanz des ÖPNV sind, ergeben sich neue Anforderungen an die Angebotsplanung. Die Pandemie hat hier insbesondere in den Stadtregionen die Folgen der ÖPNV-Nachfragesteigerungen der letzten Jahre offenbart: In Spitzenzeiten stoßen die Systeme an ihre Kapazitätsgrenzen. Weil über viele Jahre die Zukunft des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG) unsicher war, aber auch durch mangelnde gesellschaftliche Akzeptanz eines Ausbaus und fehlende Mittel beim kommunalen Aufgabenträger für das Angebot gab es einen Nachfragezuwachs ohne den dafür notwendigen Kapazitätsausbau. Diese alltäglichen Überlastungen sind zukünftig zu vermeiden, soll das Vertrauen der Fahrgäste zurückgewonnen werden. Auslastungsparameter und tolerierte Überlastungen von Verkehrsmitteln sind kritisch zu hinterfragen. Vor diesem Hintergrund setzen beispielsweise die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) – finanziert durch das Land Berlin als Aufgabenträger – bis zu 100 Busse zusätzlich auf etwa 50 besonders stark genutzten Linien ein, außerdem acht weitere Straßenbahnen zur Entlastung dreier Linien.

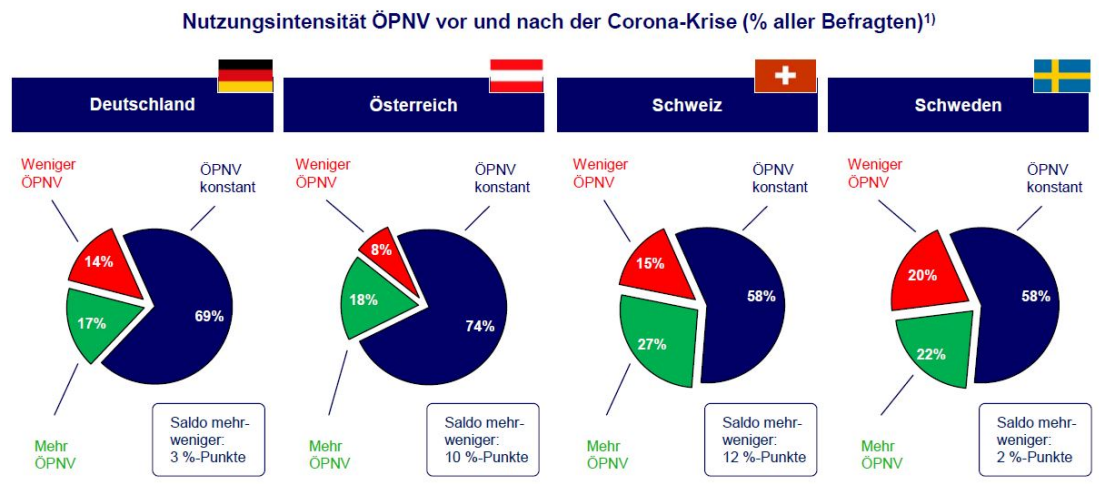
Die Überlastungsprobleme könnten sich zumindest teilweise lösen, wenn die Nachfrage zu den Spitzenzeiten aufgrund anderer Arbeitsmodelle dauerhaft unter dem Vor-Corona-Niveau bleibt. Dies kann insgesamt niedrigere Fahrgeldeinnahmen zur Konsequenz haben, die vor Corona einen Anteil von rund 50 % an der ÖPNV-Finanzierung hatten (Nutzerfinanzierung). Der Rückgang der Nachfrage reißt so eine Lücke in die ÖPNV-Finanzierung. Auch wenn der ÖPNV Vertrauen zurückgewinnt, bleibt die Nachfrage durch

die Corona-Pandemie voraussichtlich längere Zeit auf einem niedrigeren Niveau. Die Finanzierung der Einnahmeausfälle durch die öffentliche Hand auch über einen längeren Zeitraum wird unumgänglich sein, weil sich die Erlöse aus dem Fahrkartenverkauf nur schrittweise wieder erhöhen werden. Gleichzeitig muss das Angebot gewährleistet und gegebenenfalls auch teilweise aufgestockt werden, um den gestiegenen Qualitätsansprüchen an das Platzangebot gerecht zu werden.

Abb. 4:
Nutzungsintensität des
ÖPNV vor und nach der
Corona-Krise

In Deutschland geben 69 % der Befragten an, dass sie den ÖPNV nach der Corona-Krise so wie vor der Krise nutzen werden

Opinion
TRAIN



1) Wie oft sind Sie in einer normalen Woche vor Ausbruch der Corona-Krise (vor März 2020) durchschnittlich mit den Bussen und (U-/S-)Bahnen an Ihrem Wohnort gefahren? Und: Sie hatten eingangs angegeben, dass Sie Busse und Bahnen am Wohnort etwa ... genutzt haben, bevor die Corona-Krise ausgebrochen ist. Wie wird Ihre Nutzung nach Ende der Corona-Krise (d.h. mit Verfügbarkeit eines Corona-Impfstoffs) sein?



Quelle: exeo Strategic Consulting AG / Rogator AG

17



Quelle: Krämer/Hercher 2021: 17

Prognosen zu einer Normalisierung und dem Eintritt von Steigerungen gegenüber dem Vor-Corona-Niveau bleiben unsicher. Die Ergebnisse der Studie OpinionTRAIN geben mit Blick auf die Städte Anlass zu einem verhaltenen Optimismus. Wenn auch in Deutschland nur 69 % der Befragten angeben, den ÖPNV nach der Corona-Krise im gleichen Umfang wie vor der Krise nutzen zu wollen, so geben 17 % an, den ÖPNV zukünftig häufiger zu nutzen, denen nur 14 % mit einer geringeren Nutzung gegenüberstehen. In Schweden ist dieser positive Saldo mit 2 % vergleichbar mit Deutschland, allerdings mit einer höheren Veränderungsdynamik. In Österreich und der Schweiz ist dagegen mit einer stärkeren Nutzung bei 10 % bzw. 12 % der Befragten zu rechnen – immer unter der Voraussetzung, dass Impfungen erfolgreich gegen das Coronavirus schützen (Krämer/Hercher 2021).

Neben der Infrastrukturfinanzierung durch das GVFG des Bundes sowie Förderprogrammen der Länder hat die Frage einer öffentlichen Finanzierung des ÖPNV-Betriebs an Bedeutung gewonnen. Grundsätzlich verfügt nur der Schienenpersonennahverkehr (SPNV) mit den sogenannten Regionalisierungsmitteln über eine verlässliche Finanzierungsbasis. Diese Mittel können auch auf einige Regionalbuslinien und Teile des ÖPNV erweitert werden. Für ein flächenhaft besseres Angebot im straßengebundenen ÖPNV mit Bus und städtischen Schienenbahnen helfen die Mittel aus der Infrastrukturförderung sowie die Regionalisierungsmittel dagegen nicht

weiter. Die bereits vor der Corona-Krise offene Frage, wie die kommunalen ÖPNV-Aufgabenträger ein verbessertes Angebot zuverlässig finanzieren können, tritt jetzt noch deutlicher hervor, weil mit den wirtschaftlichen Folgen der Pandemie auch andere kommunale Einnahmen erodieren. Soll das Angebot auf dem gegenwärtigen Niveau gehalten werden, wird zur Kompensation fehlender Fahrgeldeinnahmen bei gleichzeitig höheren Ausgaben für Hygiene und Sauberkeit, aber auch für zusätzliche Kapazitäten zur Vermeidung von Überlastungen (Schülerverkehr bei Rückkehr in den Präsenzunterricht) für mehrere Jahre eine stärkere Finanzierung durch Bund, Länder und Gemeinden notwendig sein. In dieser Zeit hat die ÖPNV-Branche die Aufgabe, beispielsweise durch Flexibilisierung von ABO-Angeboten geeignete neue Ticketangebote zu schaffen, die zu einer Rückkehr oder Neugewinnung von Nachfrage führen. Weil ABO-Besitzende die Stammkund*innen des ÖPNV sind, muss bedenklich stimmen, dass 30 % der heutigen ABO-Besitzer*innen zukünftig unsicher oder verloren sind. Die Zunahme der Tätigkeit im Homeoffice verdeutlicht die Notwendigkeit von Tarifen, die zur Wirklichkeit einer räumlich flexiblen Beschäftigung passen.

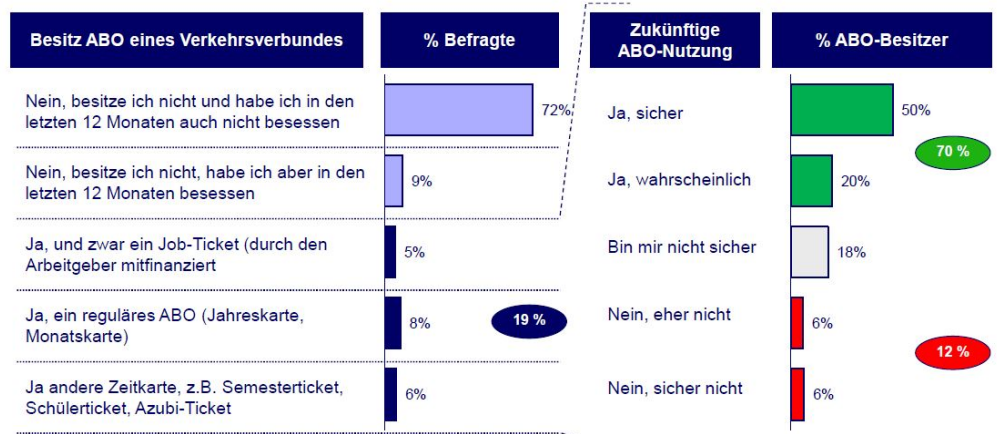
Abb. 5:
Aktueller Besitz eines
ÖPNV-ABOs und
zukünftige
Nutzungsabsicht

In Deutschland besitzen 19 % der Befragten ein Verbund-ABO – 12 % der ABO-Besitzer wollen dieses zukünftig nicht mehr nutzen

Opinion
TRAIN



Aktueller Besitz eines ÖPNV-ABOs und zukünftige Nutzungsabsicht¹⁾



1) Besitzen Sie aktuell ein ABO eines Verkehrsverbundes an Ihrem Wohnort (z.B. Monats- oder Jahreskarte)? Und: Werden Sie dieses Abo zukünftig nutzen?

Quelle: exeo Strategic Consulting AG / Rogator AG



6



Quelle: Krämer/Hercher 2021: 6

Vertrauen kann der ÖPNV kurzfristig zurückgewinnen, wenn die Wahrnehmung des Infektionsrisikos in seinen Fahrzeugen sinkt. Wichtig sind hierzu die Kontrolle und Durchsetzung der Maskenpflicht, die Einhaltung von Abständen in nur mäßig gefüllten Fahrzeugen und die Verbesserung des Wissens um Infektionsrisiken im ÖPNV, wozu gegenwärtig (Stand Februar 2021) weitere Untersuchungen durchgeführt werden. Bereits vorliegende Untersuchungen lassen erkennen, dass in öffentlichen Verkehrsmitteln bei mäßiger Besetzung und beim Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung kein erhöhtes Infektionsrisiko besteht (vgl. DLR/DB 2020). Darüber hinaus könnten Auskunftssysteme die Auslastung der Fahrzeuge und Reisealternativen anzeigen, so dass sich die Fahrgäste im Fahrzeug besser verteilen, auf alternative Verbindungen ausweichen oder die Fahrt zeitlich verschieben können.

Die Pandemie bietet für den ÖPNV die Chance, seine Qualität zu verbessern, so dass er mehr überzeugte Nutzer*innen gewinnt. Die Förderung des Radverkehrs und guter Fußwegenetze bleiben auf der Tagesordnung. Auch wenn nach der Pandemie die verfügbaren Finanzmittel in den öffentlichen Haushalten knapper werden, muss der Umweltverbund mit ÖPNV sowie Rad- und Fußverkehr einen vorderen Platz auf der Prioritätsliste haben, wenn öffentliche Mittel für Verkehr und Mobilität ausgegeben werden. Die Pandemie hat verdeutlicht, wie wichtig ein Wohnumfeld mit Aufenthaltsqualität ist.

Neue Wohnungsbauvorhaben sollten nur dort geplant werden, wo ein schienengebundener ÖPNV vorhanden ist oder geschaffen werden kann. Die Erfahrungen mit der Pandemie haben gezeigt, dass eine räumlich flexiblere Organisation von Arbeit möglich ist und teilweise auch gewünscht wird, hieraus können sich neue Anforderungen an den Wohnraum, aber auch zur Entwicklung von Coworking-Spaces ergeben mit der Option, Arbeit und Wohnen wieder näher zusammenzubringen. Arbeitgeber, deren Arbeitsplätze nicht räumlich flexibel sind und sich nicht ins Homeoffice verlagern lassen, müssen mit dem ÖPNV und mit dem Fahrrad gut erreichbar sein.

Aus der Pandemie ergeben sich aus Mobilitätssicht zwei unterschiedliche Implikationen für das Wohnen im Umland. Aus verkehrs- und umweltpolitischen Gründen ist es erklärtes Ziel, den motorisierten pendlerbedingten Individualverkehr durch Schaffung neuer Wohnflächen im Umland nicht zu steigern. Die zu erwartende Zunahme von Homeoffice auch nach der Pandemie entlastet c.p. den Pendlerverkehr und damit auch den motorisierten Individualverkehr. Die Unsicherheit während der Pandemie, ob im ÖPNV ein erhöhtes Infektionsrisiko besteht, könnte auch nach der Pandemie zu einer dauerhaft geringeren Nutzung des ÖPNV führen. Welcher Effekt – Entlastung durch mehr Homeoffice einerseits und Belastung durch geringere Akzeptanz des ÖPNV andererseits – mit Blick auf die Pkw-Nutzung im Pendlerverkehr überwiegt, ist derzeit noch spekulativ.

Wenn es aber erklärtes Ziel ist, neues Wohnen im Umland immer mit einem gut ausgebauten und auch genutzten ÖPNV zu verbinden, sind möglicherweise größere finanzielle Anstrengungen als bisher notwendig, um Wohnen im Umland verkehrs- und umweltpolitisch angemessen umzusetzen. Mehr noch als vor der Pandemie werden für die Akzeptanz des ÖPNV ausreichende Kapazitäten, dichte und verlässliche Takte sowie Hygiene und Sauberkeit wichtige Einflussgrößen sein.

1. Einleitung

Der deutsche Wohnungsmarkt ist regional unausgeglichen. Immensen Leerständen steht ein großer Bedarf an neuem zusätzlichem Wohnraum gegenüber. Die Ursachen dafür sind vielfältig, und die Preiswirkungen folgen – soweit sie nicht reguliert sind – den Marktgesetzen von Angebot und Nachfrage. Es gibt eine Vielzahl von Maßnahmen, um den regionalen Ungleichgewichten und verteilungspolitisch problematischen Wohnkosten entgegenzuwirken.

In dieser Studie wird mit den großen, wachsenden Städten und ihrem Umland nur ein Teilaspekt des deutschen Wohnungsmarktes beleuchtet, dem aufgrund des auch weltweit zu beobachtenden Trends zur Urbanisierung gleichwohl eine herausgehobene Bedeutung zukommt. Wir fragen, wie die Verflechtungsräume des Umlandes großer Städte zum Bau neuer Wohnungen und damit zur Entlastung der Zentren genutzt werden können und worauf dabei zu achten ist. Dabei geht es auch um die Frage, ob in den Umlandgemeinden infolge von Neuansiedlungen ein Mehrwert für die bereits ansässige Bevölkerung erreicht werden kann. Dahinter steht die Problematik eines fairen Stadt-Umland-Ausgleichs durch Möglichkeiten einer interkommunalen Kooperation. Die vorliegende Studie darf damit nicht als ein Plädoyer gegen eine Innenentwicklung und Verdichtung der Zentren gelesen werden. Im Gegenteil: Neben einer systematischen Ausschöpfung von Flächenpotenzialen in den Städten selber muss es auch um eine Verbesserung der Lebensqualität in den ländlichen Räumen durch eine Revitalisierung vorhandener Leerstände einschließlich der Schaffung von neuen Arbeitsplätzen gehen. Allerdings soll der Hauptfokus hier auf den Entlastungsmöglichkeiten der Zentren durch das Umland liegen.

In Kapitel 2 wird zunächst das näher zu untersuchende „Umland“ über die Pendlerverflechtungen mit den Ober- und Mittelzentren in der Bundesrepublik abgebildet. Daten über die Bevölkerungsentwicklung, den Wohnungsneubau und die Wohnkosten ermöglichen sodann eine weitere empirische Einordnung des Untersuchungsgegenstandes.

Im Mittelpunkt der Studie steht dann die Frage, welche wohnungspolitischen Vor- und Nachteile der Neubau von insbesondere mehrgeschossigem Wohnungsbau in Verflechtungsräumen mit sich bringt, bzw. unter welchen Bedingungen mehr Wohnungsbau im Umland sinnvoll ist oder sein kann (Kapitel 3).

Wenn Neubau im Umland wohnungspolitisch und städtebaulich sinnvoll und gewollt ist, müssen auch die komplementären Infrastrukturen der öffentlichen Daseinsvorsorge in den Blick genommen werden. Ein großer Teil der „neuen“ Einwohner*innen, die aus den Städten in das Umland ziehen, pendelt zur Arbeit und zu Freizeitzielen in die Zentren. Deshalb kommt der Verkehrsinfrastruktur eine wichtige Bedeutung zu (Kapitel 4). Die Studie geht von der Prämisse aus, dass zusätzliche Pendlerverkehre nicht durch motorisierten Individualverkehr, sondern faktisch nur durch einen Ausbau des ÖPNV bzw. multimodaler emissionsarmer Verkehrsträger bewältigt werden können, da bereits heute viele Großstädte kurz vor einem Verkehrsinfarkt stehen.

Bei den übrigen kommunalen Infrastrukturen entstehen ebenfalls komplementäre Effekte infolge des Wohnungsneubaus im Umland (Kapitel 5). Die Studie behandelt exemplarisch und ausführlich die Wirkungen auf das Angebot an Kindertagesstätten und Schulen und die Konsequenzen für die Errichtung und Finanzierung sozialer Infrastrukturen und verdeutlicht damit

die Notwendigkeiten einer integrierten Stadtentwicklung – auch in den Umlandgemeinden. Nur so lässt sich einer weiteren Herausbildung reiner „Schlafstädte“ in der Peripherie der urbanen Zentren entgegenwirken.

Es liegt in der Natur der Sache, dass Wohnungsbau- und Infrastrukturvorhaben, die die Zentren entlasten und im Umland zu Veränderungen führen, wechselseitige und unterschiedliche Be- und Entlastungswirkungen nach sich ziehen. Stadt-Umland-Kooperationen können dann ein geeignetes Mittel sein, um einen fairen Interessenausgleich herzustellen und Effizienzvorteile zu bewirken. Das ist in der Praxis alles andere als trivial. Deshalb zeigen wir im Kapitel 6 auf, welche Bedingungen für eine funktionierende Stadt-Umland-Kooperation grundsätzlich erfüllt sein müssen und welche Hindernisse es dabei gibt. Exemplarisch für den ÖPNV und den SPNV werden Verkehrsverbünde als eine gelungene und funktionierende Form von Stadt-Umland-Kooperationen dargestellt.

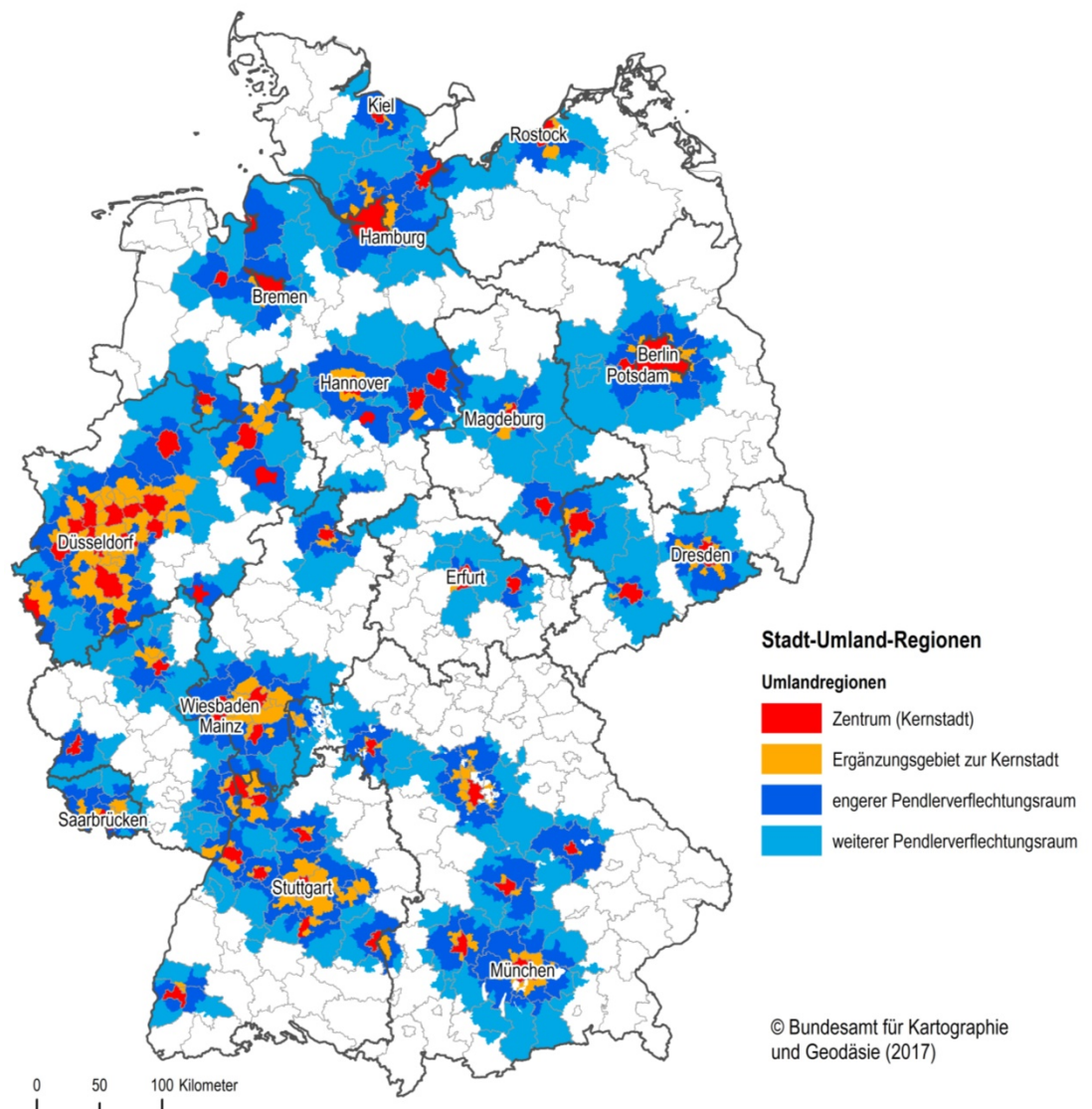
Im Kapitel 7 werden die Handlungsempfehlungen aus den Kapiteln 3, 4 und 5 komprimiert als Ergebnisse der Studie präsentiert. Die Empfehlungen bleiben insoweit abstrakt, als es Auftrag der Studie war, nicht einen konkreten Verflechtungsraum in der Bundesrepublik zu analysieren, sondern allgemeingültige Handlungsempfehlungen abzuleiten.

Das Gutachten wurde Anfang März 2020 beendet und im Februar 2021 durch ein Update aktualisiert, das sich mit den Auswirkungen der Coronavirus-Pandemie auf Mobilität und Wohnungsbau befasst.

2. Anlass und Ausgangslage

Das Umland der Städte wird im Folgenden anhand der vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) definierten Großstadtregionen abgegrenzt (BBSR 2017a). Großstadtregionen sind demnach die Verflechtungsräume zwischen Städten und ihrem Umland, die durch die Pendlerbewegungen der sozialversicherungspflichtig versicherten Beschäftigten zwischen Wohn- und Arbeitsort begründet werden. Im Folgenden werden die 61 Großstädte und ihr Umland betrachtet, die den Kern einer BBSR-Großstadtregion² bilden.

Abb. 6:
Großstadtregionen
gemäß Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung



Quellen: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2020), Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2017a), eigene Darstellung.

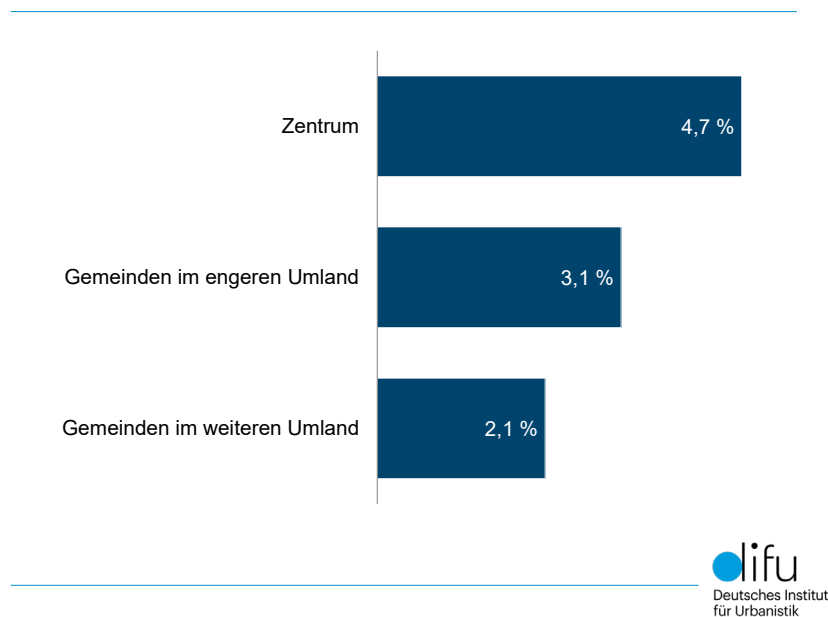
² 18 Städte mit mehr als 100.000 Einwohner*innen wie beispielsweise Leverkusen, Solingen oder Fürth sind nicht Kern einer Großstadtregion nach BBSR-Definition.

Für die eigenen Analysen in Kapitel 2 werden als engeres Umland der Großstädte Gemeinden definiert, die im Ergänzungsgebiet zum Zentrum und oder im engeren Pendlerverflechtungsraum liegen. Das Ergänzungsgebiet umfasst an das Zentrum angrenzende Gemeinden mit hoher Tagesbevölkerungsdichte und engen Pendlerbeziehungen zum Zentrum (in beide Richtungen). Im engeren Pendlerverflechtungsraum liegen Gemeinden, in denen mindestens 50 % der Auspendler*innen in das Zentrum oder Ergänzungsgebiet pendeln. Zum weiteren Umland werden Gemeinden im weiteren Pendlerverflechtungsraum gezählt. Dort pendeln 25–50 % der Auspendler*innen in das Zentrum oder Ergänzungsgebiet.

2.1 Bevölkerungsentwicklung

Die Nachfrage nach Wohnraum wird neben der Haushaltsentwicklung und dem durchschnittlichen Wohnflächenkonsum wesentlich durch die Bevölkerungsentwicklung bestimmt. Zwischen 2013 und 2018 ist die Bevölkerungszahl Deutschlands um 2,3 Mio. (2,8 %) auf 83,0 Mio. Menschen gewachsen. Regional hat sie sich dabei sehr unterschiedlich entwickelt. Es sind vor allem die Städte, die besonders von Einwohnergewinnen profitierten. In den betrachteten 61 Großstädten betrug der Anstieg der Einwohnerzahl zwischen 2013 und 2018 durchschnittlich 4,7 %.

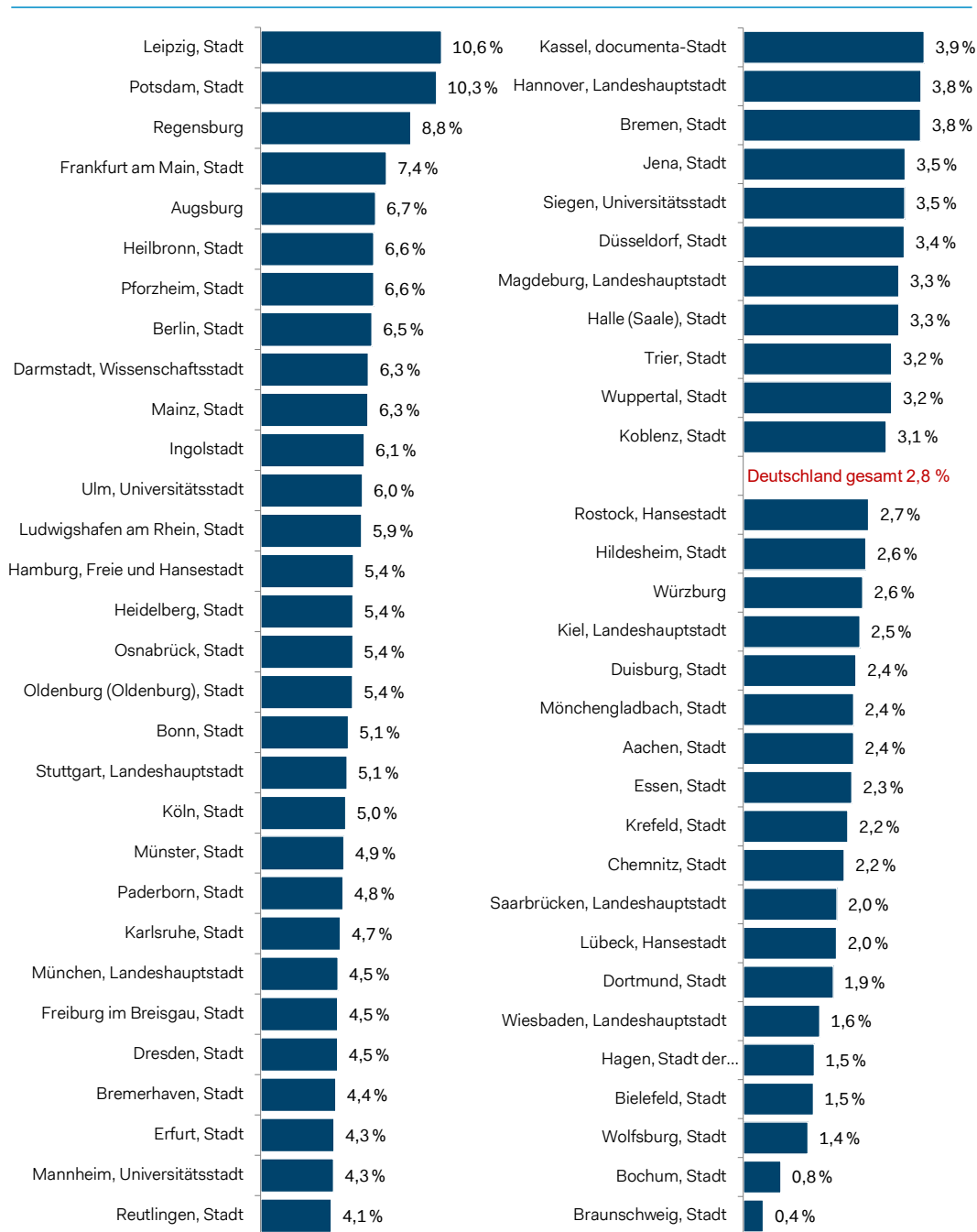
Abb. 7:
Entwicklung der Zahl der Einwohner*innen in Großstadtregionen, Durchschnitt 2013–2018



Quelle: Regionaldatenbank der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, eigene Auswertung.

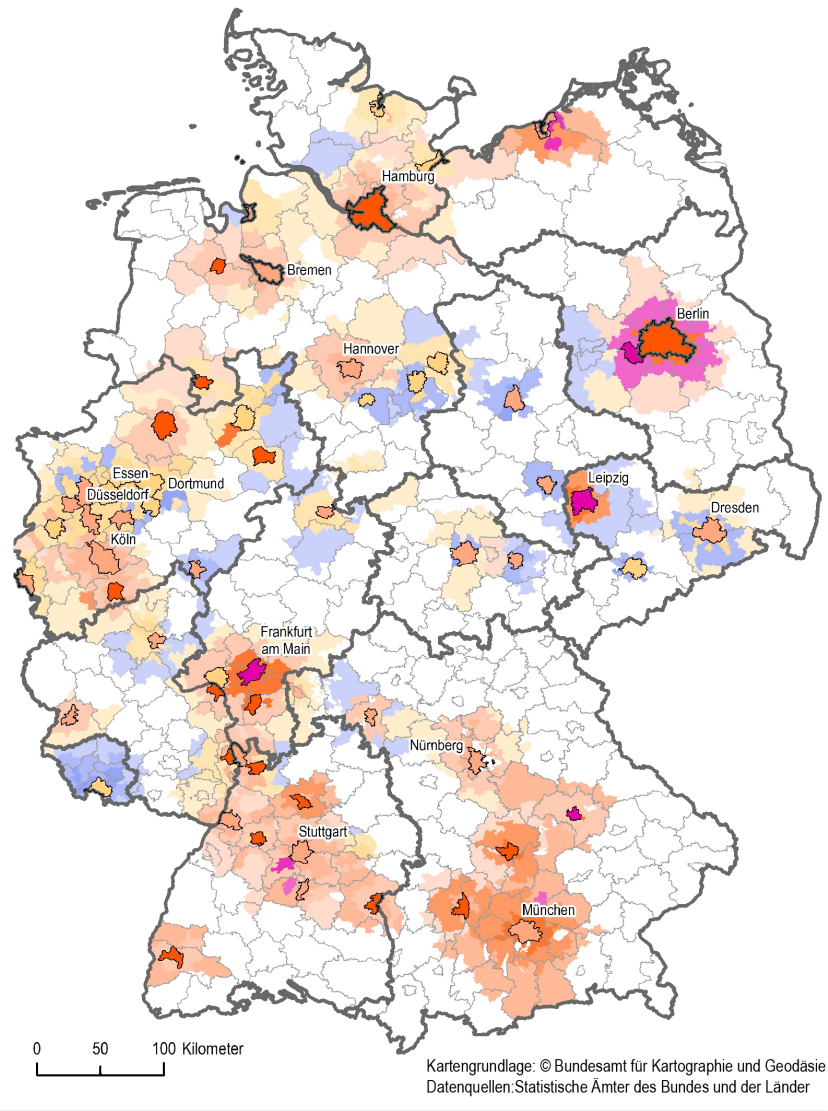
In rund 70 % der Städte stieg die Bevölkerungszahl im Betrachtungszeitraum überdurchschnittlich stark an (d.h. stärker als der bundesweite Durchschnitt von 2,8 % im Zeitraum 2013 bis 2018). Mit über 8 % Wachstum profitierten besonders Leipzig, Potsdam und Regensburg von Einwohnergewinnen, während insgesamt 18 der 61 Großstädte mit weniger als 2,8 % ein unterdurchschnittliches Bevölkerungswachstum aufwiesen (vgl. Abb. 8).

Abb. 8:
Entwicklung der Zahl der
Einwohner*innen in
Großstädten 2013–2018



Quelle: Regionaldatenbank der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, eigene Auswertung.

Abb. 9:
Entwicklung der Zahl
der Einwohner*innen in
den Stadt-Umland-
Regionen 2015-2019



Stadt-Umland-Regionen: Bevölkerungsentwicklung 2015 bis 2019

Veränderung der Einwohner*innenzahlen in den Verflechtungsräumen (Gemeinden kumuliert)

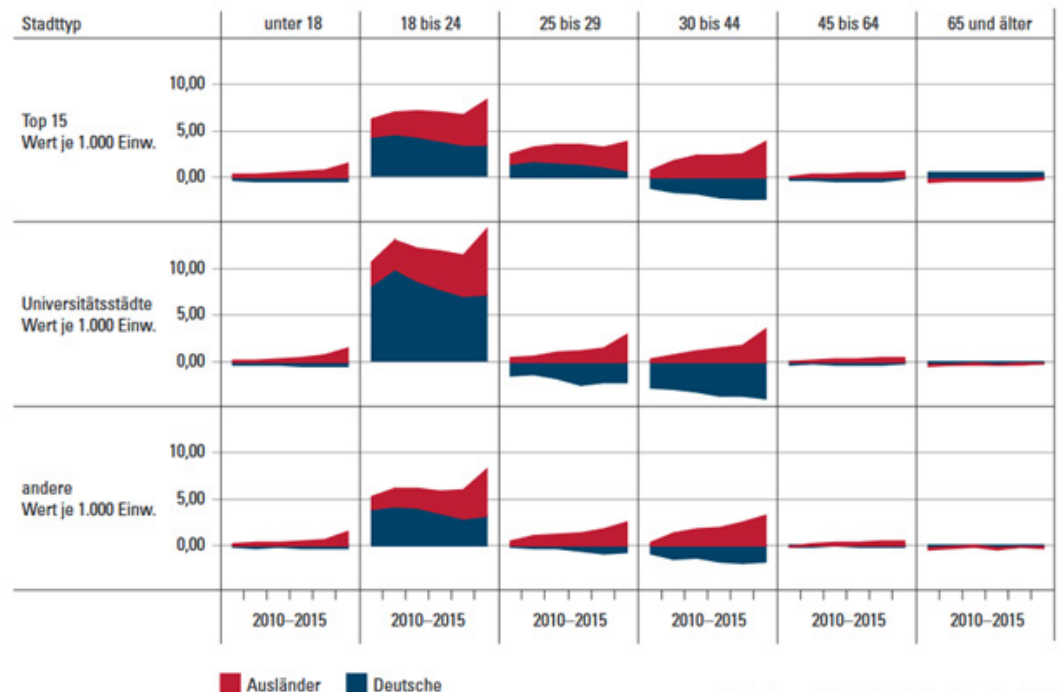
Die Farbe der Felder wird von Kernstadt hin zu Verflechtungsräumen stufenweise heller		Kernstadt	Ergänzungs- gebiet	Verflechtungsraum		(Anzahl der Räume)
				engerer	weiterer	
	unter 0 %	0	5	17	20	
	0 bis 2 %	14	22	22	33	
	2 bis 4 %	26	22	29	20	
	4 bis 6 %	17	8	7	13	
	über 6 %	4	2	4	0	
Einwohnerveränderung insgesamt		906.263	332.593	381.145	161.123	1.781.124
Einwohnerzahl 2019		23.919.977	12.921.952	12.554.232	11.987.380	61.383.541

Quelle: eigene Darstellung

Auch in den Gemeinden im engeren Umland der Städte wuchs die Bevölkerungszahl mit durchschnittlich 3,1 % stark an (vgl. Abb. 7). Gemeinden im weiteren Umland der Großstädte verzeichneten ebenfalls einen Bevölkerungsanstieg, dieser fiel mit 2,1 % im Mittel jedoch geringer als der bundesweite Durchschnitt von 2,8 % aus.

Das starke Bevölkerungswachstum der Städte ist das Ergebnis von Wanderungsgewinnen, die sich durch Zuzüge aus anderen Regionen Deutschlands (Binnenwanderung) und dem europäischen und internationalen Ausland (Außenwanderung) ergeben. Eine Analyse des Statistischen Bundesamtes (2019a) zeigt, dass in den meisten Großstädten die Außenwanderung den größten Anteil an der positiven Bevölkerungsentwicklung hat. Gleichzeitig fällt in sieben der 15 größten Städte der Binnenwanderungssaldo sogar negativ aus, d.h. die Zahl der Wegzüge in andere Regionen Deutschlands, z.B. in das Umland, übersteigt die Zahl der Zuzüge aus diesen Regionen. Dabei unterscheidet sich das Wanderungsverhalten in den Städten nicht nur nach Nationalität, sondern auch nach Altersklassen, wobei die 18- bis 24-jährigen Bildungswanderer die mobilste Gruppe darstellen (Göddecke-Stellmann et al. 2018). Unter der deutschen Bevölkerung handelt es sich um die einzige Altersgruppe, die in den Städten insgesamt einen positiven Wanderungssaldo aufweist, während dies bei der ausländischen Bevölkerung bei fast allen Altersgruppen der Fall ist. Besonders die Universitätsstädte weisen für die Bildungswanderer überdurchschnittliche Wanderungsgewinne auf (Abb. 10). In fast allen anderen Altersklassen übersteigen die Wegzüge die Zuzüge – nur die 15 größten Städte weisen neben den Bildungswanderern auch für die Berufseinsteiger*innen zwischen 25 und 29 Jahren einen Wanderungsgewinn auf.

Abb. 10:
Wanderungssalden je
1.000 Einwohner*innen
nach Altersklasse und
Stadttyp für 39 (Groß-)
Städte



Quelle: Innerstädtische Raumbeobachtung des BBSR, Göddecke-Stellmann et al. (2018).

Besonders 30- bis 44-Jährige verlassen die Städte häufig und ziehen in die suburbanen Räume und dünner besiedelte Kreise (ebd. und Empirica 2015).

Neben der Zahl der Einwohner*innen hat auch ein verändertes Haushaltsbildungsverhalten einen Einfluss auf die Wohnraumnachfrage. Unter den 35- bis 65-Jährigen ist die Zahl der Haushaltsvorstände deutlich höher als noch vor zehn Jahren, d.h. die Personen leben seltener in Partnerschaften. Dieses Phänomen ist in allen Regionen nachzuweisen und lässt die Wohnungsnachfrage unter sonst gleichen Bedingungen ansteigen (Braun 2018: 13). Die Pro-Kopf-Wohnfläche hat seit Mitte der 80er-Jahre um rund 30 % zugenommen (Henger/Voigtländer 2019: 5).

2.2 Neubau von Wohnungen

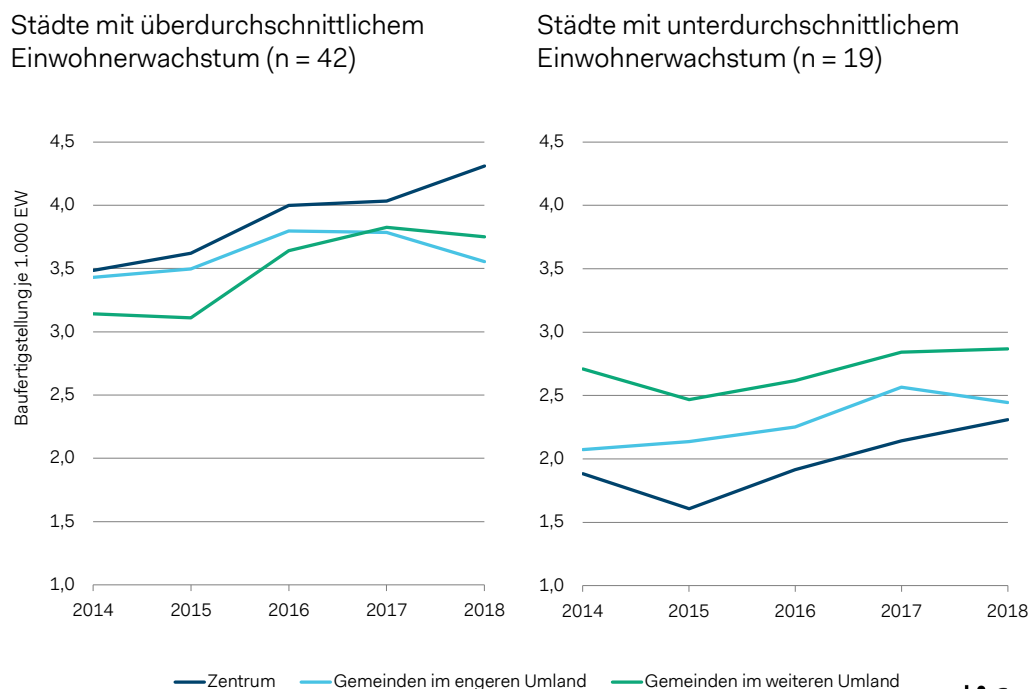
Durch die gestiegene Einwohnerzahl ist der Bedarf nach Wohnraum in Deutschland stark gewachsen, und zahlreiche Wohnungen müssen neu gebaut werden, um diesen Bedarf zu decken. Die Zahl der in Deutschland fertiggestellten Wohnungen liegt aktuell unterhalb des geschätzten Bedarfs und des von der Bundesregierung angestrebten Zielwerts.³ Allerdings ist die Zahl der fertiggestellten Wohnungen seit ihrem Tiefpunkt im Jahr 2009 um 80 % auf 287.000 im Jahr 2018 angestiegen (Statistisches Bundesamt 2019b). Dies entspricht einer Neubauquote von 3,5 Wohnungen je 1.000 Einwohner*innen im Jahr 2018.

Entsprechend ihrem überdurchschnittlich starken Einwohnerwachstum entfällt ein großer Teil des Wohnungsneubaubedarfs auf die Städte und ihr Umland. Eine Betrachtung des aktuellen Datenstands bis 2018 zeigt, dass die Baufertigstellungen in den Großstädten und ihrem Umland im zurückliegenden Fünfjahreszeitraum insgesamt gewachsen sind (vgl. Abb. 11). In den stark wachsenden Großstädten (links) stieg die Bautätigkeit im Verhältnis zur Einwohnerzahl im Fünfjahreszeitraum 2014 bis 2018 im Durchschnitt von 3,5 auf 4,3 Wohnungen je 1.000 Einwohner*innen, während sie in den weniger stark wachsenden Städten (rechts) im Jahr 2018 nur bei 2,3 Fertigstellungen je 1.000 Einwohner*innen lag.

Es fällt auf, dass – relativ zur Zahl der Einwohner*innen – in den stark wachsenden Städten inzwischen mehr Wohnungen gebaut werden als in den Umlandgemeinden, während sich die Lage in den übrigen Großstadtreionen (rechts) genau umgekehrt darstellt. Hier wurden 2018 die meisten neuen Wohnungen in Gemeinden im weiteren Umland (2,9 je 1.000 Einwohner*innen) fertiggestellt, gefolgt von den Gemeinden im engeren Umland der Städte (2,4 je 1.000 Einwohner).

³ Schätzungen zufolge liegt der Neubaubedarf 2019 und 2020 im Bereich zwischen 290.000 (Braun 2018), 342.000 (Henger/Voigtländer 2019) und 400.000 (Koch et al. 2017) Wohnungen pro Jahr. Zukunftsszenarien gemein ist, dass der prognostizierte Neubaubedarf aufgrund der erwarteten demografischen Entwicklung und der verringerten Zuwanderung im Zeitraum 2021–2025 zurückgeht. Die Bundesregierung strebt gemäß dem Koalitionsvertrag (CDU/CSU/SPD 2018) für die Legislaturperiode bis 2021 den Neubau von rund 375.000 Wohneinheiten pro Jahr an.

Abb. 11:
Fertiggestellte Wohnun-
gen in Wohn- und
Nichtwohngebäuden je
1.000 Einwohner*innen



Quelle: Regionaldatenbank der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, eigene Auswertung.

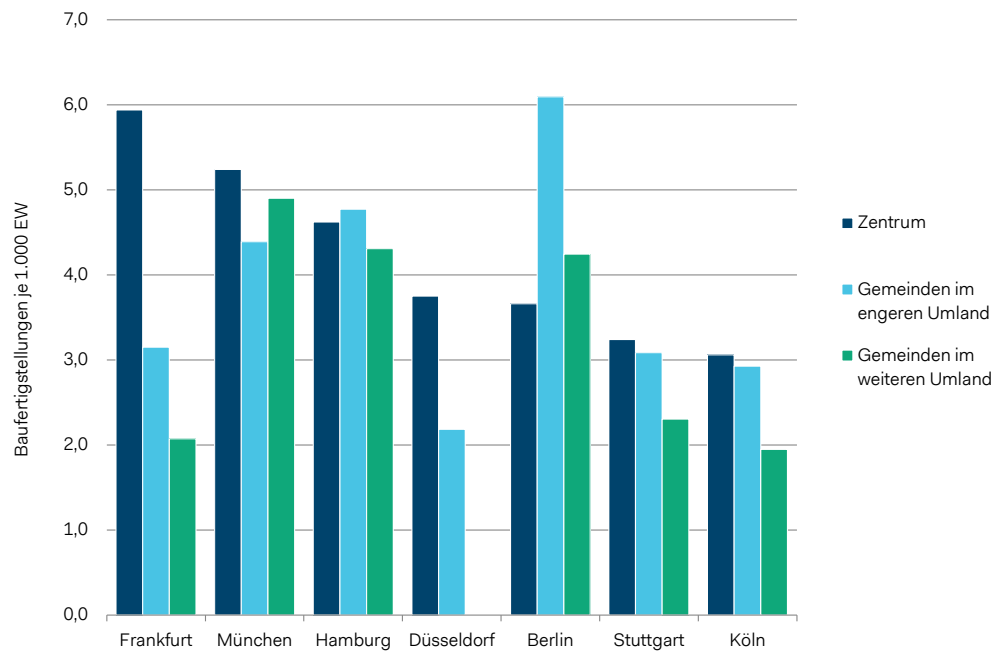
Ein genauerer Blick auf die sieben größten Städte in der Bundesrepublik offenbart große Unterschiede, sowohl was die Wohnungsbauintensität angeht als auch das Verhältnis der Neubauintensität im Stadtgebiet zu der im engeren Umland. Im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2018 wurde im Stadtgebiet von München, Düsseldorf und vor allem Frankfurt a.M. je Einwohner*in deutlich mehr gebaut als im näheren Umland, während es in Berlin und Hamburg umgekehrt war (vgl. Abb. 12). Darüber hinaus wurden in Frankfurt a.M., München und Hamburg im Durchschnitt der letzten fünf Jahre hohe Neubauquoten zwischen vier und sechs je 1.000 Einwohner*innen erreicht, wohingegen die Quoten in Düsseldorf, Berlin, Stuttgart und Köln zwischen drei und vier Wohnungen je 1.000 Einwohner*innen lagen.⁴

Auch die Neubauintensität in den Umlandgemeinden unterscheidet sich stark: Berlin, Hamburg und München sind Spitzenreiter, was den Bau von Wohnungen im Umland angeht, während Köln, Frankfurt, Stuttgart und Düsseldorf deutlich zurückfallen. Im weiteren Umland der sieben größten Städte werden tendenziell weniger neue Wohnungen errichtet als im näheren Umland. Dies gilt nicht für München, wo die Zahl der Baufertigstellun-

⁴ Eine Studie des Instituts der Deutschen Wirtschaft untersuchte, wie die Baufertigstellungen im Verhältnis zu den Wohnungsbedarfen stehen (Henger/Voigtländer 2019). Dort wird geschätzt, dass in den sieben größten Städten im Zeitraum von 2016 bis 2018 rund 71 % der Wohnungen gebaut wurden, die benötigt wurden (S. 17). In Hamburg und Düsseldorf lag der Neubau nah am mittelfristigen Bedarf, so dass dort perspektivisch eine Entspannung des Wohnungsmarkts gelingen könnte, wenn das Neubauniveau der letzten drei Jahre gehalten werde. Anders wird die Situation in Berlin, München, Stuttgart und vor allem Köln bewertet. Dort fehlen nicht nur aktuell neue Wohnungen, sondern auch mittelfristig bedarf es einer weiteren Steigerung der Bautätigkeit.

gen im weiteren Umland mit 4,9 über der in den Gemeinden im näheren Umland (4,4 je 1.000 Einwohner*innen) lag. Ein Vergleich zwischen realisiertem Wohnungsneubau und geschätzten Bedarfen (Henger/Voigtländer 2019) zeigt, dass auch in vielen Umlandkreisen der wachsenden Großstädte deutlich weniger gebaut wird als nötig, um den Bedarf zu decken. Dort zeigen sich mithin ähnliche Problemlagen wie in den Städten selbst.

Abb. 12:
Fertiggestellte Wohnungen¹ je 1.000 EW in den 7 größten Städten, Durchschnitt 2014–2018²



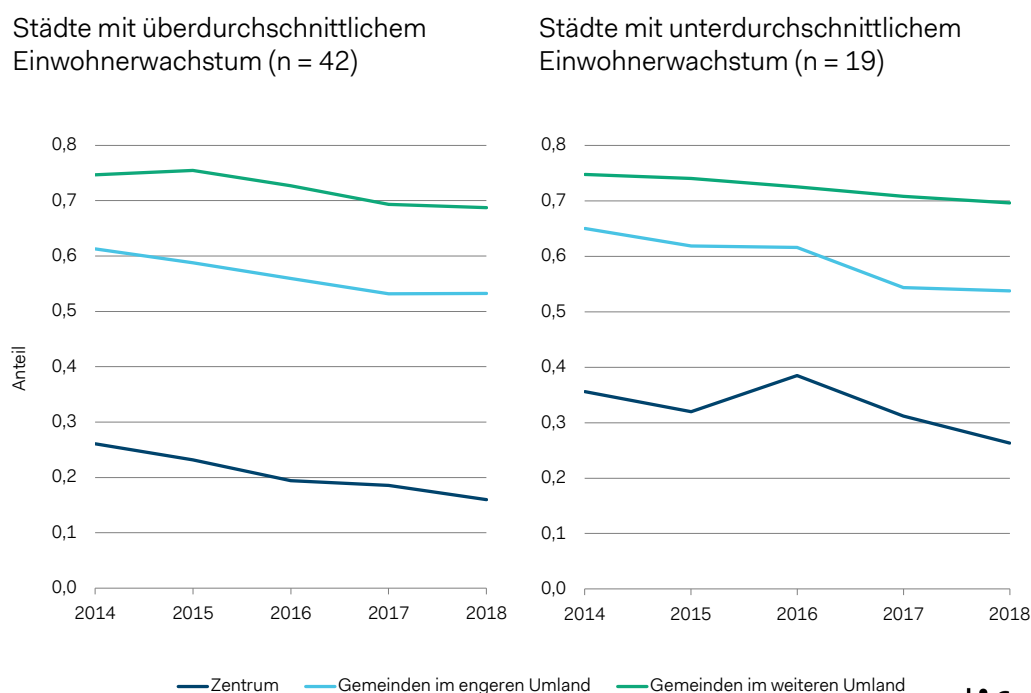
¹ In Wohn- und Nichtwohngebäuden

² Sortiert nach fertiggestellten Wohnungen im Stadtzentrum je 1.000 Einwohner*innen. Der Stadtregion Düsseldorf sind keine Gemeinden im weiteren Pendlerverflechtungsraum zugeordnet.

Quelle: Regionaldatenbank der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, eigene Auswertung.

Die zunehmende Verlagerung des Neubaus von Wohnungen in dichter besiedelte urbane Gebiete ist mit einem stärker verdichteten Wohnungsneubau verbunden. Im Betrachtungszeitraum ist der Anteil der Neubauwohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern insgesamt rückläufig (vgl. Abb. 13). Der Anteil der Neubauwohnungen in Mehrfamilienhäusern, der sich als Differenz zwischen allen Neubauwohnungen in Wohngebäuden und den Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern ergibt, lag in den stark wachsenden Großstädten (links) im Jahr 2018 bei 84 %, während in den weniger stark wachsenden Städten (rechts) rund drei Viertel der Neubauwohnungen in Mehrgeschossbauweise errichtet wurden. In den Gemeinden im engeren Umland der Großstädte hingegen wurden zuletzt mehr als die Hälfte der neu gebauten Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern erstellt. Besonders im weiteren Umland der Großstädte dominieren weiterhin die Ein- und Zweifamilienhäuser mit einem Anteil von rund 70 % der Neubauwohnungen.

Abb. 13:
Anteil Neubauwohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern



Quelle: Regionaldatenbank der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, eigene Auswertung.

2.3 Preisentwicklung

Eine Folge der gestiegenen Wohnraumnachfrage ist ein kontinuierlicher Abbau von Leerständen. So liegt die Leerstandsquote in den sieben größten Städten bereits bei unter 1 % und damit unter der für einen funktionierenden Wohnungsmarkt nötigen Fluktuationsreserve von geschätzt 2,5 bis 3 % (Koch et al. 2017). Obwohl vermehrt neue Wohnungen gebaut wurden (Kap. 2.2), ist Wohnraum wegen des hohen Bedarfs vielerorts immer noch knapp und Mieten sowie Preise für Wohnimmobilien sind hoch.

So lag 2018 die durchschnittliche Nettokaltmiete je Quadratmeter für Neuanmietungen ab dem Einzugsjahr 2015 in den sieben größten Städten bei 10,80 € und damit 21 % über der durchschnittlichen Miete in diesen Städten (Bestand und Neuvermietungen) von 8,90 €. Die hohen Mieten in den Großstädten trugen dazu bei, dass Mieterhaushalte von überdurchschnittlichen Mietbelastungsquoten betroffen waren. 2018 lag der Anteil des Haushaltsnettoeinkommens, den die Haushalte für die Miete einer 2015 und später angemieteten Wohnung aufwenden mussten, bei 29,5 % in den kreisfreien Großstädten. In den sieben größten Städten betrug die Mietbelastungsquote sogar 31,0 %.

Tab. 1:
Mieten und Mietbe-
lastung im Jahr 2018

	Durchschnittliche Netto- kaltmiete in €/m ²		Durchschnittliche Mietbelastung in %	
	insges.	für Neuanmietungen ab Einzugsjahr 2015	insges.	für Neuanmietungen ab Einzugsjahr 2015
7 größte Städte	8,9	10,8	29,5	31,0
Kreisfreie Großstädte	6,8	7,7	27,6	29,5
Deutschland	6,9	7,7	27,2	28,6

Quelle: Statistisches Bundesamt (2019c).

Neben höheren Mietbelastungsquoten zeigen sich inzwischen Anpassungsprozesse hinsichtlich des Wohnflächenkonsums: Mieter*innen wohnen zunehmend in kleineren Wohnungen mit weniger Wohnräumen. Die durchschnittliche Wohnfläche pro Kopf ist in Miethaushalten in Großstädten von 54 im Jahr 2010 auf etwas mehr als 51 m² im Jahr 2017 gesunken (Kohl et al. 2019: 21). Von starken Preissteigerungen sind zudem nicht nur Mieter*innen betroffen; auch die Kaufpreise für Wohnimmobilien in den Großstädten sind deutlich angestiegen. Eigentumswohnungen verteuerten sich in den sieben größten Städten zwischen 2009 und 2016 um 68 % im Neubau und um 78 % im Bestandssegment. Insgesamt betrug der Preisanstieg für Eigentumswohnungen in den 127 größten Städten 54 % (sowohl im Neubau als auch im Bestand, Kholodilin/Michelsen 2017).

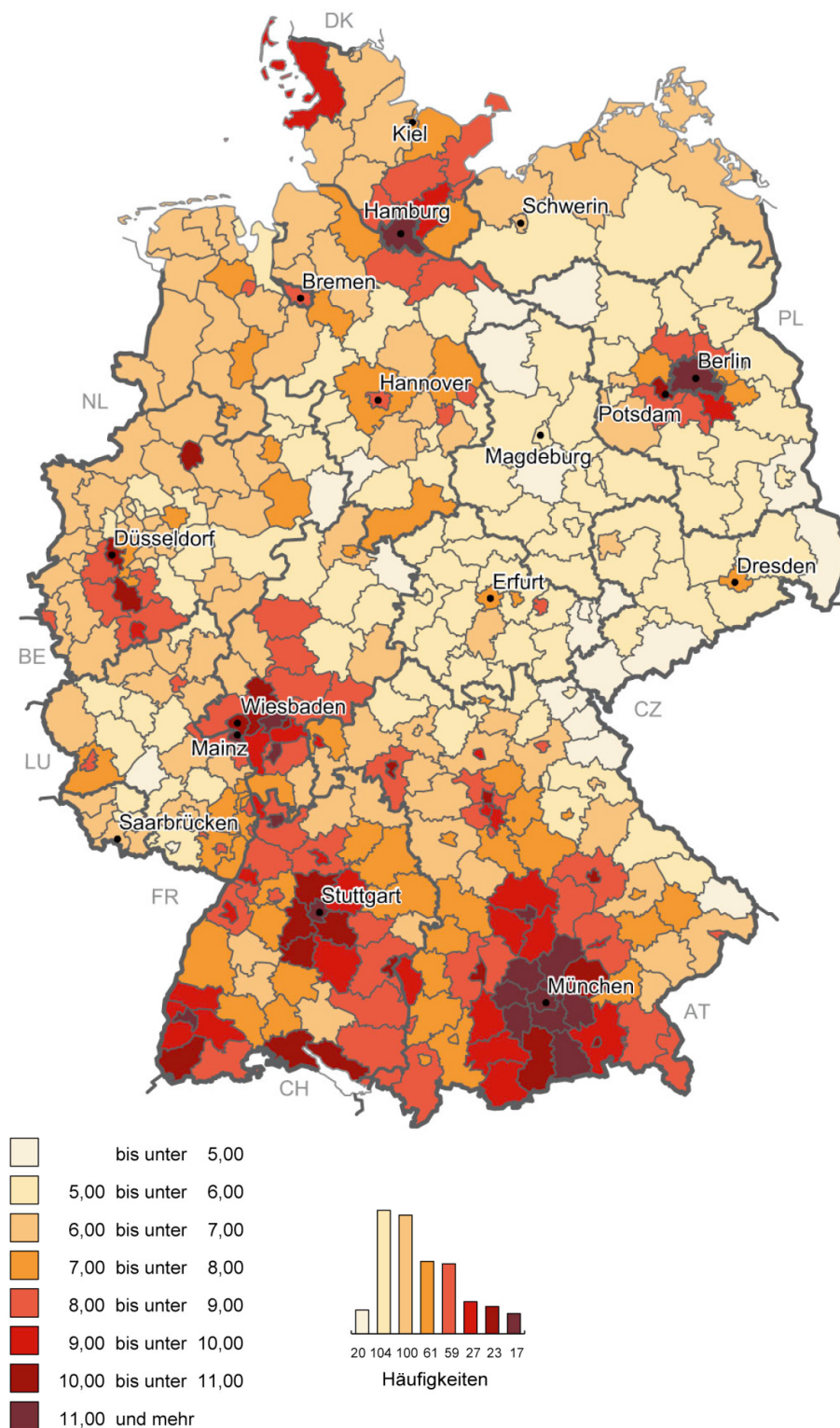
Dass eine Knappheit von Wohnraum und damit verbundene Preissteigerungen nicht nur ein Phänomen der Großstädte sind, zeigt Abb. 14.⁵ Zwar sind ländliche Kreise in der Regel sehr viel günstiger als die Städte. Aber auch hier verteuerten sich zuletzt die Mieten – allerdings ausgehend von einem niedrigen Niveau (BBSR 2019a). Für das Berliner und das Frankfurter Umland wurde beispielsweise exemplarisch gezeigt, dass dort die Preisentwicklung im Umland in Teilen dynamischer als in den Städten selbst verlief (Wandzik et al. 2019). Während dies im Bereich der Neuvertragsmieten nur auf einige wenige Gemeinden zutraf (die Gemeinden Schönefeld und Hoppegarten und die Stadt Teltow im Berliner Umland sowie im Frankfurter Umland Kelsterbach und Eppstein), zogen die Kaufpreise für Wohneigentum in vielen Gemeinden im Umland stärker an als in den Kernstädten.

Ein entscheidender Engpassfaktor für mehr Wohnungsneubau sind in vielen Regionen und Städten der Mangel an geeigneten Flächen und fehlendes Baurecht für vorhandene Grundstücke. Dabei geht es sowohl um die quantitative Verfügbarkeit als auch um das vielerorts sehr hohe Preisniveau. Beim Spitzenreiter München lag der durchschnittliche Kaufwert für baureifes Land im Jahr 2018 bei rund 2.600 €/m². Auch in Stuttgart, Hamburg und Berlin mussten mehr als 1.000 € für den Quadratmeter baureifes Land bezahlt werden. Knapp unter 1.000 € betrug der mittlere Preis in Düsseldorf und Frankfurt. Das Schlusslicht unter den sieben größten Städten bildet Köln mit 600 €/m² (Abb. 15 und Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2020). Grundstückspreise bestimmen vor allem in den Wachstumsregionen zu einem erheblichen Anteil die Erstellungskosten. Die Baulandpreise steigen seit Jahren deutlich stärker als die Inflation. Eine bundesweite Abfrage der Gutachterausschüsse des BBSR (Waltersbacher 2017) zeigt, dass im Zeitraum von 2011 bis 2016 die Preise der verkauften Grundstücke

⁵ Leider können keine Daten zur Mietenentwicklung auf Gemeindeebene dargestellt werden, sondern nur die an die Großstädte angrenzenden Landkreise betrachtet werden. In einer Durchschnittsbetrachtung über alle Gemeinden im Landkreis verschwimmen viele Unterschiede zwischen Gemeinden im engeren und weiteren Umland der Städte.

für individuelle Bebauung um 5 % pro Jahr gestiegen sind. Hohe Grundstückspreise lassen einen freifinanzierten Wohnungsneubau zu bezahlbaren Mieten vielfach nicht zu (Waltersbacher 2017).

Abb. 14:
Angebotsmieten in
Umlandkreisen der
Großstädte¹

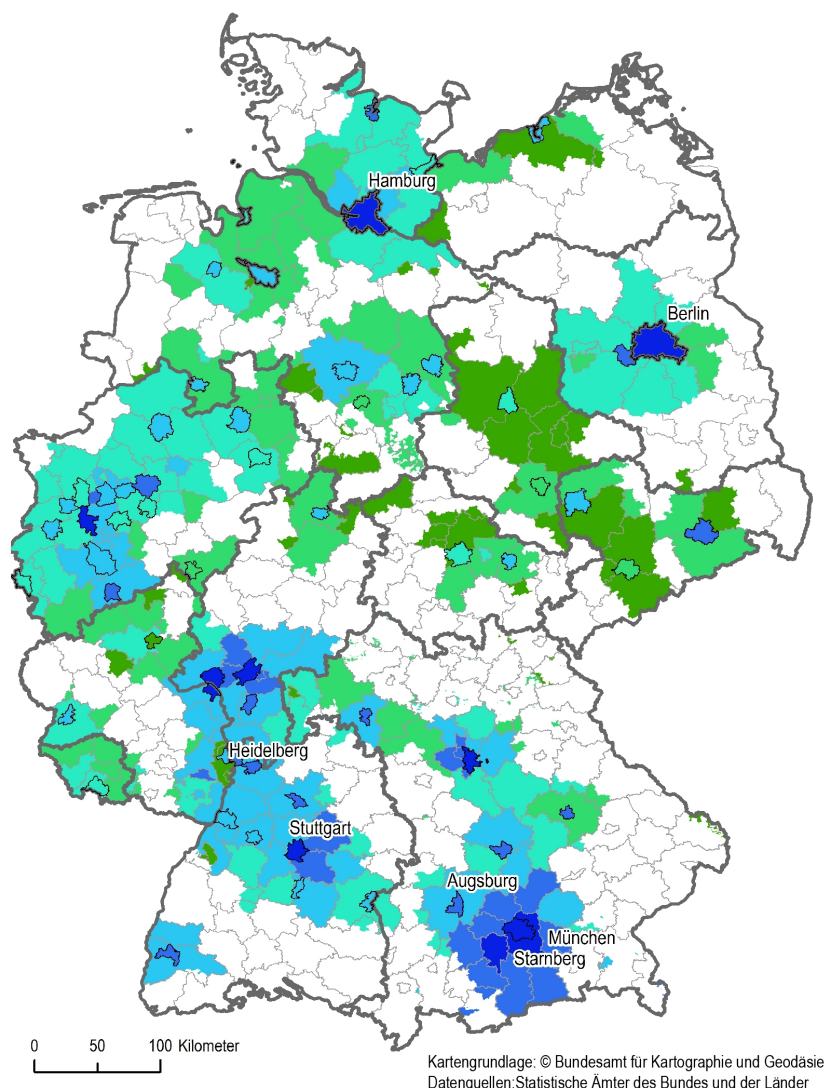


¹ In Brandenburg innere Differenzierung der Kreise nach engerem Verflechtungsraum und äußerem Entwicklungsraum.

© Bundesamt für Kartographie und Geodäsie

Quellen: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2020), Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2019a).

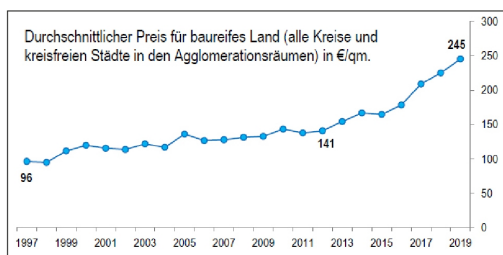
Abb. 15:
Baulandpreise im Jahr
2019



Stadt-Umland-Regionen: Baulandpreise 2019

Statistik der Kaufwerte für Bauland, durchschnittlicher Kaufwert je qm baureifes Land
(Kreise und kreisfreie Städte)

	Fälle
unter 50 €/qm	79
50 bis 100 €/qm	94
100 bis 200 €/qm	101
200 bis 400 €/qm	76
400 bis 1.000 €/qm	40
über 1.000 €/qm	11



Quelle: eigene Darstellung

3. Handlungsfeld Wohnungsbau in den Verflechtungsräumen der Städte

Die Verflechtungsbeziehungen zwischen Städten und ihrem Umland haben in den zurückliegenden Jahrzehnten stetig an Intensität zugenommen. So leistete beispielsweise der Ausbau von Mobilitätsangeboten der räumlichen Entgrenzung Vorschub. In Verbindung mit wachsendem Wohlstand und der Ausdifferenzierung verschiedener Lebensstile kam es zur sukzessiven Entflechtung von Wohnen und Arbeitsplätzen, von Wohnen und Versorgungsorten sowie von Wohnen und Freizeitgelegenheiten. Insbesondere die Reduzierung der Zwänge der Erreichbarkeit bei der Wohnstandortwahl löste eine lange Welle der Suburbanisierung und damit der Dekonzentration aus, die das bauliche Erscheinungsbild und die Funktionen von Kernstädten und Umlandgemeinden gleichermaßen veränderte. Kernstädte und Umland verschmolzen zu „Stadtregionen“, wobei der Prozess in monozentrisch strukturierten Räumen (München, Hamburg, Berlin) andere Muster hervorbrachte als in den polyzentrischen Regionen (Ruhrgebiet, Rhein-Main, Rhein-Neckar). Die Agglomerationsnachteile sind in polyzentrischen Regionen geringer, da sich zentralörtliche Funktionen auf mehrere gleichwertige Städte verteilen und die intraregionale Durchmischung von Siedlungs- und Freiräumen höher ist. In einer monozentrischen Region sind das Bodenpreisgefälle und die Intensität von Verdrängungsprozessen stärker ausgeprägt.

3.1 Das urbane Zeitalter

Ab den 2000er Jahren veränderten sich die Wanderungsmuster spürbar. Auch wenn die Formel „Renaissance des Wohnens in der Innenstadt“ (Brühl et al. 2005) zu Beginn kaum empirisch nachweisbar war, sondern mehr auf Hoffnungen beruhte, wurde eine Abschwächung der Suburbanisierungsbewegung festgestellt. Zudem festigten die Kernstädte nach und nach wieder ihre Stellung in der räumlichen Arbeitsteilung, was vor allem dem Strukturwandel hin zu wissensbasierten Tätigkeiten zugeschrieben wurde (Gepert/Gornig 2003, 2010; Läßle 2004). Das Jahrzehnt stand unter dem Eindruck der Debatten um den demografischen Wandel und die perspektivische Schrumpfung der Gesamtbevölkerungszahl. Der Abschied von wachstumsgestützten Siedlungserweiterungen durch Suburbanisierung war damit die folgerichtige Antwort auf das 30-ha-Reduktionsziel der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie aus dem Jahr 2002. Die Verlagerung des politischen und wissenschaftlichen Fokus auf die städtischen Transformationsprozesse ließen den u.a. durch Sieverts „Zwischenstadt“ (1999) aufkommenden Diskurs über die Qualifizierung von „Suburbia“ schnell wieder in den Hintergrund treten.

In den Interpretationen der veränderten Wanderungsmuster spielte eine Art neu erwachte Sehnsucht (säkulare Wende) nach Urbanität immer eine große Rolle. Dies ins Zentrum zu stellen, ist in zweierlei Hinsicht problematisch. Zum einen werden die Push-Faktoren der „Stadtflucht“, die Agglomerationsnachteile (Umweltbelastungen, Verkehrssituation), so systematisch unterschätzt. Und es werden ebenfalls die Erfolge der Stadterneuerung zu gering geachtet, denn die städtische Lebensqualität hat sich seit den 1970er-Jahren enorm verbessert. Zum zweiten werden diese individuellen Präferenzen schon deutlich länger beobachtet (vgl. Schönert 2003), allein gab es in den Städten lange Zeit ein zu geringes Angebot. Ab den späten 1990er-

Jahren bot sich dann in vielen Städten die Gelegenheit, neue Wohnquartiere auf innerstädtischen oder innenstadtnahen Arealen zu bauen, die ehemals durch Industrie, Militär oder die Bahn genutzt wurden. Um der Konkurrenz des Umlands (mehr Wohnfläche pro Person, größere Grundstücke, geringere Bodenpreise) etwas entgegenzusetzen, wurde auch offensiv mit neuen Wohnformen experimentiert (z.B. Townhouses). Der Siedlungsdruck in der Kernstadt als Auslöser der Stadt-Umland-Wanderung wurde somit zumindest zeitweise ausgesetzt und die Bleibeperspektiven urbanitätsaffiner Bevölkerungsgruppen wurden verbessert. Flankierend wirkten Trends wie der Wandel und die Pluralisierung von Lebens- und Konsumstilen, die Erosion des Normalarbeitsverhältnisses und damit einhergehende zeitökonomische Flexibilisierungszwänge sowie die Doppelberufstätigkeit in Familien, die die Nachfrage nach Standorten mit Erreichbarkeitsvorteilen und guter Infrastrukturversorgung forcierten.

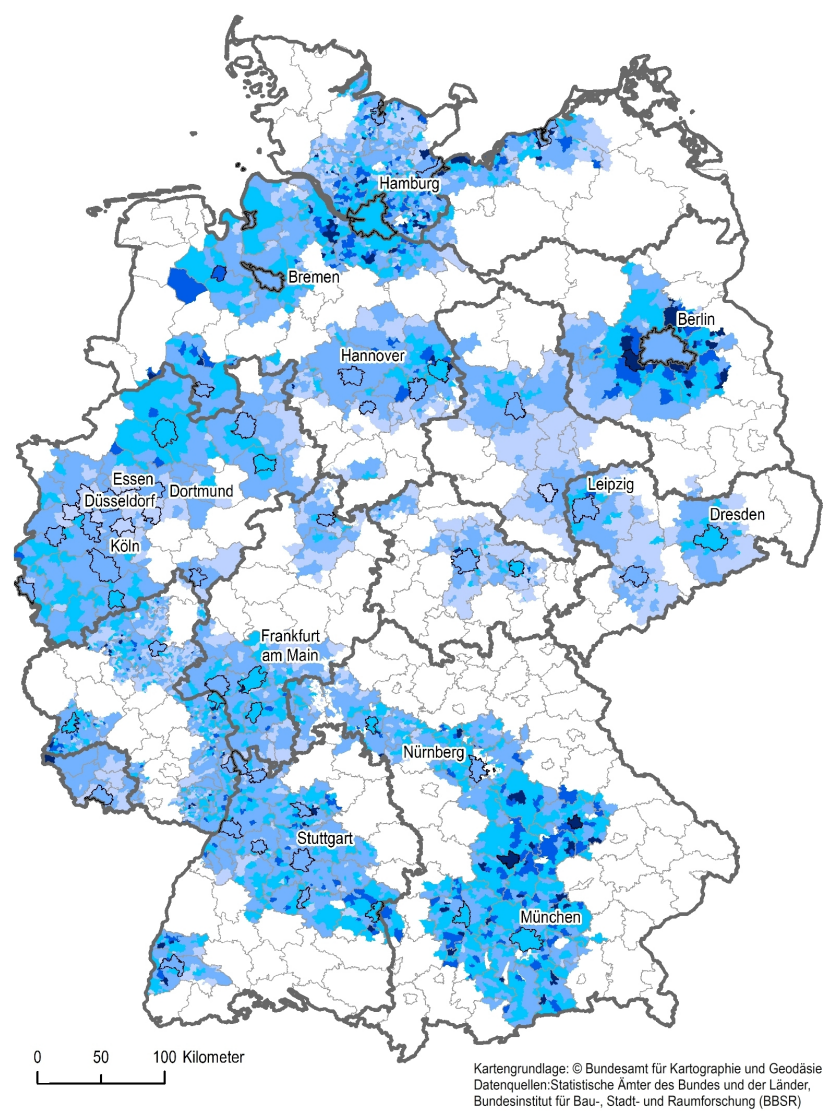
Der Zuzug in die Kernstädte führte zum Abbau der marktaktiven Wohnungsleerstände, wo solche vorhanden waren, und füllte neue Wohnquartiere. Parallel führte die Steigerung der Nachfrage zur Umsetzung v.a. hochpreisiger Wohnangebote. Die Konkurrenz um Wohnraum bietet Vermieter*innen zudem die Möglichkeit der Steigerung der Angebotsmieten (vgl. Kap. 2). Aus den dynamischen Wohnungsmarktentwicklungen in den Kernstädten erwachsen zwei verflochtene Problemfelder: Die Nachfrageseite ist gezwungen, immer höhere Anteile des Haushaltseinkommen für das Wohnen auszugeben, insbesondere wenn Veränderungen der Lebenssituationen (Familiengründung, Scheidung, Kinder) einen Umzug erfordern. Die Angebotsseite kann die erforderlichen Neubauvolumina nicht in der Geschwindigkeit erstellen, da Planungsprozesse Zeit brauchen und das erforderliche Bauland nicht verfügbar oder zu teuer ist.

So erstrecken sich die Radien der Wohnungssuchenden (erneut) immer weiter in die Stadtregionen (vgl. Thierstein et al. 2013). Viele Kernstädte wachsen inzwischen vor allem aufgrund der Außenzuwanderung und verlieren wieder verstärkt Familien ans Umland (vgl. Gans 2017). Noch ist allerdings offen, ob diese Entwicklungen unweigerlich in eine neue Welle der Suburbanisierung münden bzw. ob diese wieder den oft kritisierten Prinzipien aus der Vergangenheit folgen muss. Die folgenden Fragen bilden Prüfkriterien ab, anhand derer die Qualität von Vorhaben im Umland der Kernstädte eingeschätzt werden kann:

- Gelingt es, im Umland neue Antworten auf den Wohnungsbedarf zu finden, jenseits des tradierten Baus von Ein- und Zweifamilienhäusern?
- Können zentrale Qualitäten im Umland ausgebaut werden, um die Zunahme disperser Siedlungsstrukturen mit erhöhtem Infrastrukturbedarf zu vermeiden?
- Kann eine innere Verdichtung der polyzentralen Strukturen von Stadtregionen den Flächenverbrauch an Siedlungs- und Verkehrsfläche vermindern und die Zerschneidung von Naturräumen verhindern?

Weitere Ausführungen zu diesen „Leitplanken“ finden sich im weiteren Verlauf der Studie sowie in den Handlungsempfehlungen am Ende.

Abb. 16:
Wohnungsfertig-
stellungen 2015–2019



Stadt-Umland-Regionen: Baufertigstellungen 2015 bis 2019

Fertiggestellte Wohnungen auf 1.000 Einwohner

		Kernstadt	Ergänzungs- gebiet	Verflechtungsraum		(Anzahl der Gemeinden)
				engerer	weiterer	
	unter 7 WE	6	60	254	1.048	
	7 bis 18 WE	36	282	826	1.263	
	18 bis 30 WE	15	83	518	553	
	30 bis 40 WE	1	18	139	136	
	über 40 WE	3	10	50	69	
WE insgesamt		386.216	172.633	217.064	176.512	952.425

Quelle: eigene Darstellung

3.2 Das Umland und das Eigenheim

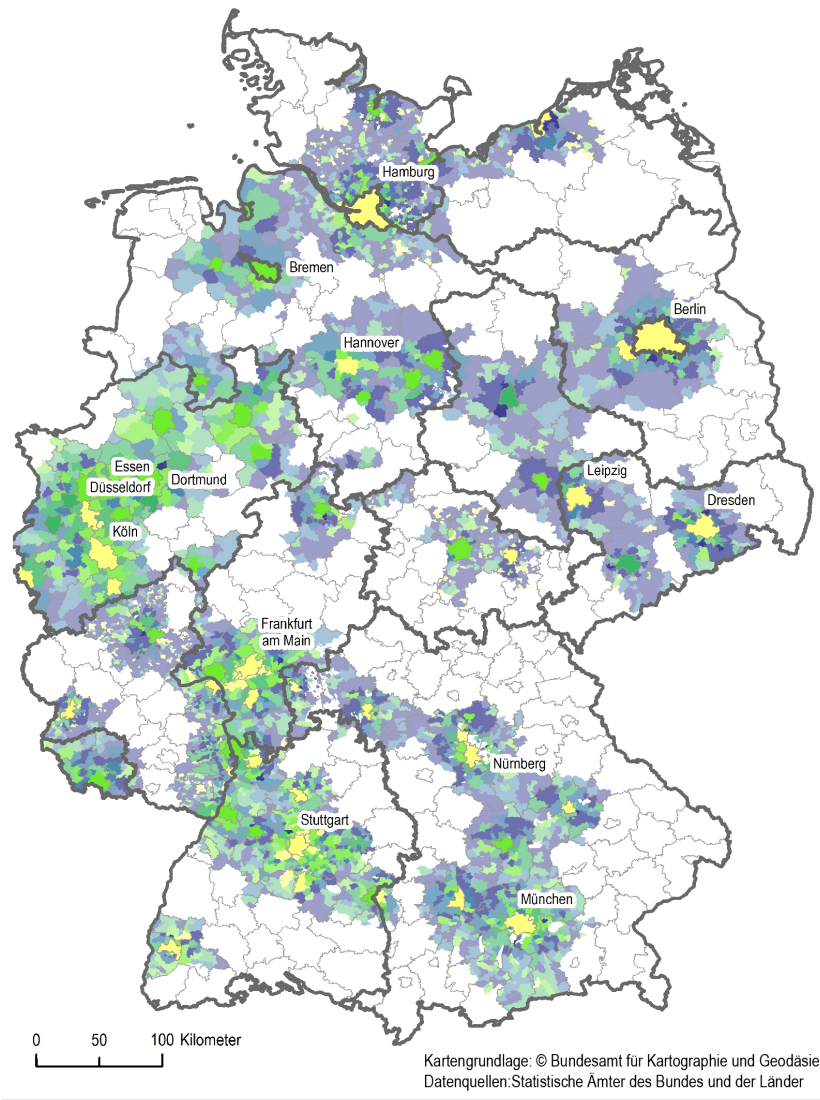
83 % aller Wohngebäude in Deutschland sind Einfamilienhäuser. Und eine Vielzahl von Umfragen bestätigt seit Jahrzehnten immer wieder aufs Neue, dass das Einfamilienhaus unter den Wohnräumen den ersten Platz belegt. Der ideale Standort ist das Umland großer Städte, denn so lassen sich die Wohnbedingungen des Umlandes mit der großstädtischen Infrastruktur des Zentrums (z. B. Theater, Museen) verbinden. Letztlich ist eine Vielzahl von benachteiligten Stadtquartieren in den Großstädten eine Konsequenz des Wegzugs der Mittelschichten. Die entstandenen Einfamilienhausgebiete lagern sich Ring um Ring um die Kernstädte – allein in den Jahren 2015 bis 2019 wurden in den Verflechtungsräumen der Agglomerationsräume über 350.000 weitere Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern fertiggestellt (vgl. Abb. 17). In den fünf Jahren (2010-2014) davor waren es ebenfalls fast 300.000.

Im Umland der Städte führten diese Gebiete zu einer sukzessiven Verödung der Zentren der Klein- und Mittelstädte. Trotz der neuen Einwohner*innen gewinnen diese Städte kaum an Vitalität, denn es werden nicht in dem Maße neue Nutzer*innen bzw. Konsument*innen gewonnen. Meist waren es ja auch nicht die Vorzüge des Zentrums der jeweiligen Gemeinde, die den Umzug begründeten, sondern die Eigenschaften des Bauplatzes. In Kombination mit der Ausbreitung von Fachmarktzentren an Ausfallstraßen, der Verlagerung von Ämtern und anderen Funktionen aus den Zentren heraus verstärkt sich die funktionale Entleerung, für die der Begriff des „Donut“ (im Unterschied zum Krapfen) geprägt wurde.

Eine wesentliche Voraussetzung für ein anderes Verständnis und die Weiterentwicklung der regionalen Wohnungsmärkte liegt in der Reflexion der normativ geprägten Sichtweisen. Die kritische Bewertung der Suburbanisierung beruht auf Erkenntnissen zu Kosten und Nutzen disperser Siedlungsstrukturen und auf der Bewertung gestalterischer Defizite und mangelnder „Urbanität“. Zudem war der suburbane Raum kein Planungsziel, sondern eher Zeugnis planerischen Versagens (vgl. Burdack/Hesse 2006: 391). Das starke Bild der „Renaissance der Städte“ führte zu einer Überhöhung des Großstädtischen und – reflexiv – zu einer Abwertung anderer Wohn- und Stadtrealitäten (vgl. Häußermann 2009). Die Großstadt ist in dieser Lesart die „Europäische Stadt“ – Wilson hat bereits 1995 die Gegenüberstellung von „guter“ historischer Stadt und hässlichem „Siedlungsbrei“ als „propagandistische Polaritäten“ bezeichnet (Wilson 1995: 15). Kritik an der Dominanz spiegelt sich in den Forderungen, sowohl anderen Stadttypen (z.B. Kleinstädten) mehr differenzierte Aufmerksamkeit zu schenken (z.B. Steinführer et al. 2018: 78) als auch das – gefühlte – Großstadtübergewicht bei öffentlichen Investitionen zu beenden. Die Konsequenz solcher gegenseitigen Zuschreibungen ist eine teils bizarre Re-Inszenierung von Stadt-Land-Gegensätzen, die es zu überwinden gilt.

Die pauschale Diagnose der „Suburbanisierung“ lässt zudem die konkreten Ziele von Wanderungsbewegungen außen vor. Der Anteil der Bevölkerung in den großstadtnahen Mittelstädten hat sich seit dem Jahr 2000 positiv entwickelt (vgl. Adam 2019). Das kann als ein Indiz einer Restrukturierung des Umlandes interpretiert werden. Hesse (2010) plädiert für eine ganzheitliche Betrachtung der metropolitanen Stadtregionen, die sowohl einen hohen Grad an Vernetzung als auch eine ausgeprägte Binnendifferenzierung aufweisen. Eine solche Aufweichung der Stadt-Umland-Peripherie-Systematik knüpft an Sieverts Zwischenstadt an und entwickelt den Gedanken weiter: Nicht nur die entstandenen suburbanen „Zwischenräume“ werden Gegenstand der Betrachtung und Qualifizierung, sondern die gesamte Region.

Abb. 17:
Baufertigstellung von
Ein- und Zweifamilien-
häusern 2015–2019



Stadt-Umland-Regionen: Baufertigstellungen 2015-2019

Anteil der Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern

Die Farbe der Felder wird von Kernstadt hin zu Verflechtungsräumen stufenweise heller		Kernstadt	Ergänzungs- gebiet	Verflechtungsraum		(Anzahl der Gemeinden)
				engerer	weiterer	
	unter 20 %	26	38	55	250	
	20 bis 40 %	30	161	149	143	
	40 bis 60 %	5	152	337	308	
	60 bis 80 %	0	67	401	423	
	80 bis 100 %	0	35	845	1.945	
Anteil der WE in Ein- und Zweifamilienhäusern		16,3%	37,4%	57,8%	60,4%	37,8%
Anzahl der WE in Ein- und Zweifamilienhäusern		63.033	64.598	125.470	106.240	359.341

Quelle: eigene Darstellung

3.3 Entlastungserfordernisse und Entlastungsmöglichkeiten

Die Zentren der Ballungsräume sind seit Jahren die Wachstumsmagneten, d.h. das Hauptziel der inländischen und ausländischen Wanderungsströme. Auslöser der Wanderung sind bei weitem nicht „nur“ die Präferenzen für einen städtischen Lebensstil oder die Bildungswanderung zu den Hochschul- und Universitätsstandorten, sondern auch die Schaffung von Arbeitsplätzen. Die Bautätigkeit in den Kernstädten reagiert verzögert, aber in den letzten Jahren wurde sukzessive die Zahl der Baugenehmigungen und Baufertigstellungen ausgeweitet. Dennoch fehlt eine Vielzahl an Wohnungen, und mit jedem Jahr, in dem zu wenige Wohnungen neu gebaut werden, wächst die „Baulücke“. Der ebenfalls wachsende Bauüberhang (2018 bundesweit 720.000 genehmigte, aber nicht fertiggestellte Wohnungen, vgl. Statistisches Bundesamt 2019) weist auf die Auslastung der Kapazitäten im Baugewerbe hin. Parallel baut sich ein qualitatives Versorgungsproblem auf, denn die Baustatistik zählt lediglich den Zuwachs an Wohnungen und bewertet nicht deren Bedarfsgerechtigkeit (vgl. u.a. Hubeli 2020, Novotny 2018).

Konsequenz der Anspannung der städtischen Wohnungsmärkte sind steigende Preise in den Miet- und Eigentumsmärkten. Neben diesem unmittelbaren Effekt zeitigt das Bevölkerungswachstum Auswirkungen auf die Verkehrsinfrastruktur und Mobilität (steigendes Verkehrsaufkommen und einhergehender hoher Zeitverlust), auf soziale Infrastrukturen (Engpässe in Schulen, Kitas, Krankenhäusern) sowie auf Freiraumqualitäten (Übernutzung). Diese werden in Summe als „Wachstumsschmerzen“ wahrgenommen und sind auch nicht ausschließlich auf die Kernstädte begrenzt. Eine Konsequenz davon ist eine zunehmend ablehnende Haltung der Bevölkerung u.a. gegenüber Bauvorhaben oder generell einer weiteren Verdichtung. Gerade letzter Begriff sollte in seiner Vielschichtigkeit betrachtet werden und nicht nur in der baulichen Ausprägung.

Die wachsenden Pendleraufkommen zeigen, dass die Stadtregion den Wohnungsmarkt der Kernstädte insofern entlastet, als dass einzelne Haushalte Wohnalternativen suchen und finden. Im Folgenden wird die arbeitsteilige Wohnungsmarktentwicklung in Stadtregionen hinsichtlich einer (potenziellen) systematischen Entlastungswirkung des Umlands betrachtet und bewertet. Ausgangspunkt ist jeweils die Entlastungsnotwendigkeit der Kernstadt (positive Wirkungen sind mit + gekennzeichnet, negative mit –)

- Die Nachfrageüberhänge in den Mietmärkten der Kernstädte führen zu weiteren Steigerungen der Angebotsmieten.
 - + Alternativen im Umland können den Nachfragedruck reduzieren, die entsprechenden Preissignale können zum Abflachen der Mietsteigerungsraten führen.
 - Übermäßige Entwicklungen in den Außenbereichen der Umlandgemeinden können auch Binnenwanderungen auslösen und die Zentren (weiter) schwächen.
- Das hohe Grundstückspreisniveau verhindert/erschwert den Bau von bezahlbaren Wohnungen, da die Anteile der Grundstückskosten an den Miet- und Kaufpreisen steigen.
 - + Alternativen im Umland führen zu einer Dämpfung des Anstiegs der städtischen Bodenpreise, allerdings im Umland zu einer Erhöhung.

- Es kann zu Ausweichprozessen in B- und C-Märkte kommen, in denen die Kommunalverwaltungen oft geringere Steuerungsmöglichkeiten haben (konzeptioneller Vorsprung).
- Die Baulandmobilisierung in den Kernstädten wird dadurch erschwert, dass (institutionelle) Eigentümer bei knapper werdenden Flächen auch zukünftig entsprechende Wertsteigerungen erwarten und deshalb u.U. auf eigene Investitionen in Bebauung verzichten.
 - + Im Bieterwettbewerb werden Übertreibungen vermieden, weil das Angebot durch Alternativen im Umland breiter wird – Gewinnerwartungen werden gesenkt.
- Da Boden ein nicht vermehrbares Gut ist, kann die Baulandknappheit in den Kernstädten kaum überwunden werden. Da die meisten Städte nur noch über wenige eigene Flächen verfügen, versuchen sie mit diversen Instrumenten (Zwischenerwerb, Baulandmodelle, Konzeptvergaben), die Nutzung des Bodens gemeinwohlorientiert zu gestalten.
 - + Kommunen im Umland können durch eine aktive Bodenpolitik die Bezahlbarkeit und die Qualität der entstehenden Wohnungen erheblich beeinflussen (auch relevant für Neubauakzeptanz).
 - Wenn dagegen das Gefälle zwischen Kernstadt und Umlandkommunen zu hoch ist, können Ausweichbewegungen von Investoren die wohnungspolitischen Ziele schwächen.
- Boden und Immobilienpreissteigerungen sind auch die Konsequenz des Anlagedrucks (Niedrigzinsphase, Immobilien als Kapitalanlage).
 - Die steigenden Immobilienpreise führen teilweise zu einer Entkopplung von den Erträgen der Immobilien und lösen die Suche nach Risiko-Immobilien (Rent-Gap) aus. Insofern sind B- und C-Standorte bereits im Fokus von Immobilienanlegern, ohne dass dies den Druck in den Kernstädten bisher verringern würde.
- Skepsis gegenüber Bauvorhaben, u.a. durch Verschwinden von Freiräumen, Art der Bauvorhaben, steigende Auslastung der Infrastrukturen etc.
 - + Wenn der Wachstums- und Preisdruck in den Kernstädten durch einen Entlastungsbeitrag des Umlands sinkt, steigt mutmaßlich die Akzeptanz von Wohnungsbauvorhaben.
 - Eine Entlastung der Infrastrukturen funktioniert nur, wenn das Umland mehr als nur Wohnort ist. Im anderen Fall werden der Wohnungsmarkt und ggf. soziale Infrastrukturen „entlastet“, dieser Effekt aber u.U. durch ein weiter steigendes Pendleraufkommen erkaufte.
 - Zum Teil hat die „Wachstumsmüdigkeit“ bereits die vorstädtischen Gemeinden erfasst, in denen einerseits Verdichtungstendenzen abgelehnt werden (Identität), andererseits die Infrastruktur bereits ausgelastet ist (Sprungkosten bei weiteren Zuwächsen).
- Langwierige Planungsprozesse, Beteiligungsverfahren und Widerstände gegen Wohnungsbauvorhaben unterschiedlicher Korngröße verzögern die Wohnungsbauentwicklung in den Kernstädten.
 - Wohnungsbau in der Agglomeration ist nicht regelhaft schneller, auch in den Umlandgemeinden gibt es Bedenken sowie die Notwendigkeit von Planungskommunikation und Beteiligung.

- Die Ausweitung des Angebots von bezahlbaren Wohnungen erfordert zum Teil einen hohen Fördermitteleinsatz (Schließung des Gap zwischen Mietobergrenzen im sozialen Wohnungsbau und Kostenmieten).
 - + Höhere „Effektivität“ der Wohnraumförderung (Anzahl/Fördermitteleinsatz) in günstigeren Lagen im Umland.
 - Baukostensteigerungen sind ein regionales Phänomen, lediglich die Grundstückskosten sind niedriger.
 - Die Wohnraumförderung im Neubau ist bisher kaum auf die Bedarfe von Stadt-Umland-Regionen zugeschnitten.
- Kommunale Wohnungsunternehmen und Genossenschaften sind zwei wichtige Säulen für die Sicherung bezahlbaren Wohnraums.
 - + Es entstehen neue Partnerschaften von Wohnungsunternehmen in der Region (z.B. Erlangen, Ulm).
 - In Kommunen im Umland sind solche Wohnungsmarktakeure nicht regelhaft vertreten.

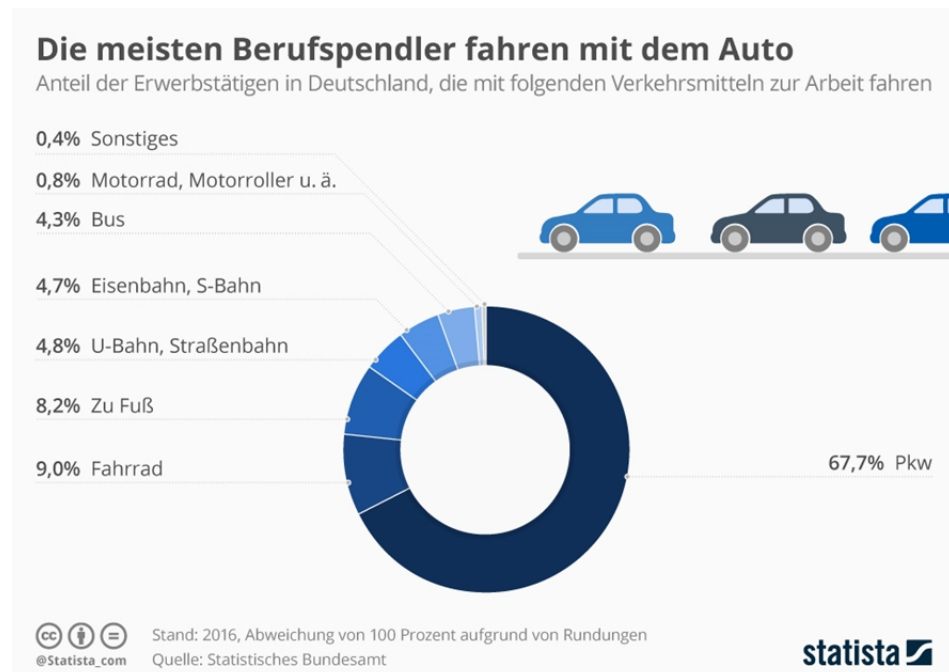
Die Liste der Argumente zeigt, dass eine systematische Entlastung der städtischen Wohnungsmärkte durch die Kommunen des Umlands kein Automatismus, sondern durchaus voraussetzungsvoll ist. Hinzu kommen Fragen der Dimension der gewünschten Entlastung, denn auch wenn die Kernstädte unter der Last der Wachstumsaufgaben leiden, folgt der Wohnungsbau durchaus auch der Logik des Wachstumsinteresses. Es gilt deshalb, die Durchsetzungskraft einer nachhaltigen Raumentwicklung zu stärken. Daraus resultiert ein Abwägungserfordernis, bei dem der Nutzen und die Effekte für die gesamte Stadtregion stärker berücksichtigt werden müssten. Der Fokus auf Mittelstädte in der zweiten Reihe kann durchaus nachhaltiger sein als weitere Stadterweiterungen auf den „grünen Wiesen“ des Stadtrandes oder den Achsenzwischenräumen des Umlands.

4. Handlungsfeld Mobilität zwischen Stadt und Umland

Im engeren Pendlerverflechtungsraum liegen Gemeinden, in denen mindestens 50 % der Auspendler*innen in das Zentrum oder Ergänzungsgebiet pendeln (vgl. Kap. 2). Im Hinblick auf Mobilität und Verkehr stellt sich in diesem Zusammenhang eine Reihe von Herausforderungen: Der Verkehrssektor hat einen Anteil von knapp 20 % an den deutschen CO₂-Emissionen. Für über 90 % dieser Emissionen ist der Straßenverkehr verantwortlich. Während andere Sektoren in den letzten Jahren ihre Emissionen gegenüber dem Basisjahr 1990 deutlich mindern konnten, stagnieren die Emissionen des Verkehrs. Ursache hierfür ist die steigende Verkehrsleistung, d.h. die zurückgelegten Wege werden länger. Das liegt nicht zuletzt auch daran, dass immer mehr Beschäftigte in einer anderen Gemeinde wohnen als sie arbeiten: Im Jahr 2000 pendelten 54 % aller Arbeitnehmer*innen, dagegen waren es 2018 bereits 60 % (BBSR 2019b).

Besonders stark ausgeprägt ist das Pendeln in die Großstädte. In einigen Großstädten wohnen bis zu zwei Drittel der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten außerhalb der Stadtgrenzen (BBSR 2017b). Bei der Verkehrsmittelnutzung auf dem Weg zur Arbeitsstätte dominiert zu 67 % der Pkw – sowohl bei städtischem als auch ländlichem Wohnort: Berufspendelnde aus ländlichen Kreisen mit geringer Dichte nutzen für ihren Weg zur Arbeit zu über 70 % den Pkw, aber auch in den Kernstädten im Ballungsraum sind es noch fast 50 % (Soénus 2018: 21).

Abb. 18:
Der Weg zur Arbeit wird
überwiegend mit dem
Auto zurückgelegt



Quelle: <https://de.statista.com/infografik/10822>

Spürbar ist diese Verkehrsmittelnutzung in den Städten durch Lärm, Luftschadstoffe, Staus und unattraktive Stadträume an stark befahrenen Straßen. Diese Verkehrsmittelwahl hat Ursachen: Oft fehlen Alternativen zum

privaten Pkw, weil der ÖPNV⁶ überlastet ist, Busse selbst im Stau stehen und attraktivere Schienenverbindungen teilweise auch in Großstadtregionen in der Vergangenheit stillgelegt wurden. Regionalplanerische Konzepte und Anstrengungen, suburbane Siedlungserweiterungen längs der Schienenverkehrsstrassen zu konzentrieren und möglichst verkehrssparend zu entwickeln, sind in der Vergangenheit unter anderem auch an fehlender interkommunaler Kooperation gescheitert. Aber Mobilität kennt keine Gemeindegrenzen.

Um zusätzliche verkehrliche Belastungen durch neue Siedlungen im Umland zu vermeiden, gilt es, insbesondere diese Zielsetzungen im Blick zu haben:

- Mobilität muss mit umwelt- und stadtverträglichen Verkehrsmitteln gewährleistet werden,
- die Alternativen zum motorisierten Individualverkehr (MIV) müssen mit diesem zeitlich und preislich wettbewerbsfähig sein,
- Mobilitätsangebote, die die Lebenswirklichkeit der Menschen erreichen sollen, müssen interkommunal angelegt sein.

Vor diesem Hintergrund stellen sich Fragen nach geeigneten Standorten für neue Quartiere, einer umwelt- und stadtverträglichen Verkehrsabwicklung in der Stadtregion, d.h. der Kernstadt und ihrem Umland, und nach der inneren Struktur der neuen Quartiere unter verkehrlichen Gesichtspunkten.

4.1 Bei der Standortwahl für Wohnungsneubau verkehrliche Gesichtspunkte integrieren

Für neue Wohnsiedlungen in Umlandgemeinden der großen Städte ist die Anbindung an ein leistungsfähiges Angebot des schienengebundenen ÖPNV eine wichtige Voraussetzung für Attraktivität und die Nutzung eines umweltverträglichen Verkehrsmittels. Die Attraktivität ist dann besonders hoch, wenn bevorzugte Verbindungen wie die in die Kernstadt umsteigefrei angeboten werden. Anzustreben ist – wie beim Beispiel des „Großen Frankfurter Bogens“ – eine Fahrzeit von 30 Minuten mit dem Schienenpersonennahverkehr von der Haltestelle im Umland zum Hauptbahnhof. Dies impliziert eine geschätzte Gesamtreisezeit von ca. einer Stunde (inklusive Umsteigevorgänge sowie An- und Abmarschwege), die als obere Grenze vertretbar ist.⁷

Damit Menschen bereit sind, auf die Nutzung eines eigenen Pkw zu verzichten, ist die Anbindung an ein schienengebundenes ÖPNV-Angebot eine zentrale Voraussetzung. In diesem Zusammenhang wird vom sog. Schienenbonus im Sinne eines Akzeptanzvorteils schienengebundener Verkehrsmittel gesprochen. Gemeint ist damit, dass schienengebundener ÖPNV unter gleichen Ausgangsbedingungen eine höhere Nachfrage als ein

⁶ Unter dem Begriff ÖPNV werden einerseits S-Bahnen und Regionalzüge sowie andererseits U-Bahnen, Stadtbahnen und Busse zusammengefasst. Für S-Bahnen und Regionalzüge sind in der Regel die Bundesländer verantwortlich, und ihre Finanzierung erfolgt über die sog. Regionalisierungsmittel, die die Bundesländer vom Bund erhalten. Dagegen liegt das Angebot mit U-Bahnen, Stadtbahnen und Bussen in kommunaler Verantwortung (Gies 2020).

⁷ Siehe auch Initiative des Landes Hessen „Großer Frankfurter Bogen“. Hier wird gezielt Wohnungsbau in 55 Kommunen gefördert, die in einer maximalen Fahrzeit von 30 Minuten vom Frankfurter Hauptbahnhof mit S-Bahn oder Regionalzügen erreichbar sind. <https://www.grosser-frankfurter-bogen.de/>

Busangebot erzielt. Eine Faustformel zur Quantifizierung des Schienenbonus liegt bei ca. 20 %.

Prioritäre Flächen für neue Siedlungen sollten an vorhandenen Schienenverkehrsstrecken liegen, so dass beispielsweise durch einen zusätzlichen Haltepunkt das Gebiet angebunden werden kann. Besonders geeignet sind dabei solche Strecken, bei denen noch freie Kapazitäten vorhanden sind.

Wenn eine Reaktivierung möglich ist, sind Flächen an stillgelegten, aber noch vorhandenen Strecken oder an solchen, die nur für den Güterverkehr genutzt werden, eine weitere Option. Bei großen neuen Siedlungen abseits vorhandener Schienenwege muss auf die Möglichkeit einer Bahnanbindung geachtet werden.

Typischerweise ändert sich das Verkehrsverhalten insbesondere in Umbruchsituationen eines Haushaltes, wie z.B. bei der Geburt eines Kindes oder eben auch bei einem Umzug. Der Umzug sollte deshalb genutzt werden, neue Routinen bei der Verkehrsmittelwahl zu etablieren (Jarass 2017: 30). Die ÖPNV-Erschließung muss daher bereits in der Bezugsphase des neuen Quartiers fertiggestellt sein.

Praxisbeispiel Wien: Seestadt Aspern

Für das stetig wachsende Wien stellt das ehemalige Flughafengelände am östlichen Rand der Stadt eine wichtige Flächenreserve dar, die bis ca. 2030 entwickelt wird. Es entsteht auf einem Planungsgebiet von 240 ha (107 Hektar Nettobauland) ein neuer multifunktionaler Stadtteil mit 10.500 Wohnungen, 20.000 Arbeitsplätzen sowie Einzelhandel und Nahversorgung. Um zusätzliche verkehrliche Belastungen für die Stadt möglichst zu vermeiden, wird im Mobilitätskonzept für das Gebiet als Zielgröße ein Modal Split von 40 % öffentlicher Verkehr, 30 % nicht- motorisierter Individualverkehr und 30 % motorisierter Individualverkehr angestrebt. Bei der verkehrlichen Erschließung wird daher dem öffentlichen Verkehr Priorität eingeräumt: Noch auf dem Brachland wurde bereits die U-Bahn in das „Zentrum“ der Seestadt Aspern als Verlängerung einer bestehenden Linie errichtet und zusätzlich – am Rand des Areals – ein Bahnhof an der Bahnlinie von Wien nach Bratislava neu gebaut, der eine Umsteigemöglichkeit zur U-Bahn bietet. Die Fahrzeit mit dem schienengebundenen öffentlichen Verkehr in das Stadtzentrum liegt bei ca. 25 Minuten.

Praxisbeispiel NRW: Landesinitiative Bauland an der Schiene

Zur Entlastung angespannter Wohnungsmärkte wie auch des Verkehrsträgers Straße verfolgt die Landesregierung Nordrhein-Westfalen die Zielsetzung, bezahlbares Bauland im Einzugsbereich von Haltestellen des schienengebundenen Personennahverkehrs (SPNV) zu entwickeln.

Bereits 2002 gründeten das Land NRW und die Deutsche Bahn AG die BahnflächenEntwicklungsgesellschaft NRW mbH (BEG NRW). Das Land hat eine Beteiligung von 50,1 %, die Bahn von 49,9 %. Die BEG NRW ist als Geschäftsbesorgerin tätig und wird zu keinem Zeitpunkt Eigentümerin der Flächen. Für das revolvierende Finanzierungssystem hat das Land NRW die BEG NRW mit eigenen Titeln im Landeshaushalt ausgestattet.

Es geht sowohl um die Entwicklung von Bahnflächen als auch um Bauland an der Schiene. Suchraum ist in der Regel der Ein-Kilometer-Radius um bestehende SPNV-Haltestellen oder potenzielle DB-Haltestellen, für die eine

Finanzierungsperspektive aus Landes- und Bundesmitteln oder der Stationsoffensive der DB Station&Service AG besteht. Die Qualität der (geplanten) verkehrlichen Anbindung an den Haltepunkt entscheidet über Flächen im Radius bis zu drei Kilometer.

www.beg-nrw.de/bauland-an-der-schiene

4.2 Umwelt- und stadtverträgliche Verkehrsmittel ausbauen

Seit dem Dieselabgasskandal und den Beschlüssen zum Klimapakete stehen die Problemlösungspotenziale des ÖPNV im Fokus der politischen Aufmerksamkeit. Diese Entwicklung mobilisiert Finanzmittel in einer Höhe, die so vor wenigen Jahren nicht denkbar war. Bereits in ihrem Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode vom März 2018 hatte die Bundesregierung beschlossen, die Mittel für das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) bis 2021 auf jährlich eine Milliarde Euro zu erhöhen und danach jährlich dynamisiert für Aus- und Neubaumaßnahmen zur Verfügung stellen. Im Rahmen des Klimaschutzprogramms 2030 wurde eine weitere schrittweise Erhöhung beschlossen, so dass ab 2025 zwei Milliarden Euro jährlich zur Verfügung stehen. Der Betrag soll in den Folgejahren jährlich um 1,8 % ansteigen. U.a. ist neben dem Neubau zukünftig auch die Grunderneuerung bestehender Anlagen förderfähig. Ebenfalls werden die Regionalisierungsmittel, die in erster Linie zur Finanzierung des SPNV-Angebots zur Verfügung stehen, vom Jahr 2020 bis zum Jahr 2031 um insgesamt 5,25 Mrd. Euro weiter erhöht. Nach langer Diskussion waren für 2016 die Regionalisierungsmittel auf 8,2 Mrd. Euro festgelegt worden mit einer jährlichen Steigerungsrate von 1,8 % für die Folgejahre bis einschließlich 2031. Mit dem Gesetz über begleitende Maßnahmen zur Umsetzung des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets werden die Länder im Jahr 2020 einmalig mit zusätzlichen Regionalisierungsmitteln i. H. v. 2,5 Mrd. Euro zur Kompensation einfallender Fahrgeldeinnahmen unterstützt.

Im gleichen Zeitfenster wie bei den Regionalisierungsmitteln konnte zwischen Bund und Ländern eine Einigung über die sog. Entflechtungsmittel erzielt werden, die seit 2007 im Rahmen der Föderalismusreform die Länderprogramme des GVFG ersetzt hatten. Seit dem 1.1.2020 erhalten die Länder höhere Umsatzsteueranteile als Kompensation für die Entflechtungsmittel. Zwischenzeitlich wurden durch die Länder landesspezifische Investitionsprogramme für den ÖPNV aufgestellt.

Mit diesen verschiedenen Beschlüssen stehen finanzielle Ressourcen für unterschiedliche ÖPNV-Investitionen sowie für den SPNV-Betrieb und teilweise auch für Busverkehre auf landesbedeutsamen Linien zur Verfügung. Hier konnten für viele Jahre die Diskussion dominierende Themen Lösungen gefunden werden, die seitens des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) und des Deutschen Städtetages (DST) positiv eingeschätzt werden. Jetzt gilt es, die zusätzlich zur Verfügung stehenden Mittel auch abzurufen. Hier treten jetzt umso deutlicher die Probleme zutage: Nach einem jahrelangen Personalabbau aufgrund unsicherer Zukunftsperspektiven der Investitionsförderung fehlen Planungskapazitäten sowohl für Maßnahmen des SPNV als auch für kommunale ÖPNV-Projekte.

Verkehrsinfrastrukturvorhaben benötigen eine lange Planungszeit und stoßen teils auf erheblichen Widerstand. Es müssen daher Projekte für unterschiedliche Zeithorizonte entwickelt werden. Hierzu gehören auch Vorhaben, die bei der bestehenden Infrastruktur ansetzen.

Für den Betrieb des ÖPNV in kommunaler Verantwortung stehen keine zusätzlichen Finanzierungsmittel zur Verfügung. Dies ist kritisch, weil einerseits ein erweitertes Angebot notwendig ist und andererseits Fahrpersonal zunehmend schwieriger zu finden ist und daher eine bessere Bezahlung und attraktivere Dienstpläne erforderlich sind. Es werden zusätzliche Mittel benötigt, insbesondere auch dann, wenn man bei Fahrpreiserhöhungen zukünftig zurückhaltender sein möchte und dadurch der Anteil der Nutzerfinanzierung sinkt. Nach Angaben des VDV haben die Fahrgäste mit ihrem Kauf von Fahrkarten durchschnittlich einen Anteil zwischen gut 50 % und knapp 60 % an der ÖPNV-Finanzierung.

Ein attraktiver Takt, Pünktlichkeit und Zuverlässigkeit auch bei Verbindungen, die Umstiege erfordern, sind entscheidende Qualitätsmerkmale des ÖPNV. In den Zentren der großen Städte stößt der ÖPNV auf Straße und Schiene bereits häufig an Kapazitätsgrenzen. Negativ bemerkbar macht sich, dass in Deutschland der Kapazitätsausbau für den schienengebundenen Verkehr in den letzten Jahrzehnten versäumt wurde, so dass zusätzliche Bahnen aus dem Umland kaum noch aufgenommen werden können. Die letzten großen Infrastrukturmaßnahmen, mit denen zusätzliche Kapazitäten in den großen Städten geschaffen wurden, waren der Ausbau der S-Bahnnetze insbesondere in den 1970er- und 1980er-Jahren. In der Schweiz wurde dagegen die Schieneninfrastruktur seit den 1990er-Jahren bis in die Gegenwart kapazitätsmäßig erweitert. Beispiele sind Ausbauten in Zürich und Genf.

Damit in Deutschland zukünftig Schienenverkehrsprojekte bei der Eisenbahn sowie bei kommunalen Netzen rascher umgesetzt werden können, wurde eine Planungsbeschleunigung beschlossen. Hier wird man genau beobachten müssen, ob und wie diese Planungsbeschleunigung in der Praxis wirkt und ob ggf. nachgesteuert werden sollte. In die beschleunigten Verfahren ist die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger zu integrieren.

Kurz- bis mittelfristige Konzepte sollten bei einer effizienteren Nutzung der bestehenden Infrastruktur ansetzen. Durch den Einsatz digitaler Signaltechnik kann die Kapazität auf den bestehenden Schienenstrecken erhöht werden, weil eine dichtere Zugfolge möglich ist. Teilweise liegt auch Potenzial im Ausbau bzw. der Schaffung zusätzlicher Verknüpfungspunkte zwischen S-Bahn und Regionalzügen sowie kommunalem Nahverkehr, weil so beispielsweise der Hauptbahnhof entlastet werden kann. Kurzfristig können – wenn Fahrzeuge vorhanden sind – längere Züge eingesetzt werden. Nachteilig wirkt sich hier allerdings aus, dass bei Modernisierungen von Bahnsteigen häufig zukünftige Kapazitätserweiterungen nicht mitgedacht wurden. Mit Blick auf die Schienenwege des Bundes sollte ein Paradigmenwechsel bei deren Planung dahingehend erfolgen, dass Kapazitätsreserven für Nachfragezuwächse und einen zuverlässigen Betriebsablauf berücksichtigt werden.

Kurzfristige Kapazitätserweiterungen sind im Bussystem möglich, weil hier die Lieferfristen für Fahrzeuge deutlich kürzer sind als bei Schienenfahrzeugen. In diesem Zusammenhang ist auch die Effizienzfrage zu stellen: Die Nutzung der heutigen Straßeninfrastruktur ist ineffizient, die durchschnittliche Pkw-Besetzung liegt bei 1,5 Personen, im Berufsverkehr sind es sogar nur 1,2 Personen. Bei mehrstreifigen Ein- und Ausfallstraßen könnten konsequent Busspuren eingerichtet werden, so dass Busse nicht zusammen mit schwach besetzten Pkw im Stau stehen.

Während in den Stadtzentren und auf einigen Hauptachsen zwischen Stadtzentrum und Umland die Beseitigung von Kapazitätsengpässen die Kernaufgabe für einen attraktiveren ÖPNV ist, sind im Umland Lücken im Netz durch Taktverdichtungen bestehender Linien zu schließen oder gänzlich neue An-

gebote zu installieren. Tangentiale Verbindungen verbessern die Verknüpfung mit den Radialen in das Stadtzentrum, tragen aber auch den vielfältigen Verflechtungen Rechnung, die nicht nur auf das Stadtzentrum hin ausgerichtet sind. Durch neue Wohnsiedlungen ergibt sich für Umlandgemeinden und die ansässige Bevölkerung die Chance, eine bessere ÖPNV-Anbindung zu erhalten, weil beispielsweise ein Nachfragepotenzial erreicht wird, das die Anbindung an einen schienengebundenen ÖPNV rechtfertigt.

Mit Blick auf die bereits heute stark ausgelasteten Radialen können zusätzliche Verbindungen in das Stadtzentrum notwendig werden. Zu denken ist hier insbesondere an Verlängerungen von Stadt- und U-Bahnen in das Umland. Entlastungen bieten aber auch die aktuell in vielen Metropolregionen geplanten und teilweise bereits umgesetzten Radschnellwege, wie der Radschnellweg Ruhr oder die Verbindung zwischen Darmstadt und Frankfurt, die abschnittsweise parallel zur Bahnlinie geführt ist. Radschnellwege stellen gerade für die Nutzung von Pedelets ein attraktives Infrastrukturangebot dar⁸.

Damit können weitgehend störungsfrei längere Distanzen zurückgelegt werden, und es entstehen positive gesundheitliche Effekte. Pendelnde, die ihre Wege mit dem Fahrrad oder zu Fuß bewältigen, haben ein Drittel weniger Krankheitstage als Vergleichsgruppen (EcoLibro 2015). Verglichen mit den Niederlanden besteht beim Ausbau der Infrastruktur für den Radverkehr in Deutschland ein hoher Nachholbedarf.

Die Angebotsqualität ist ein wesentlicher Faktor dafür, dass sich Menschen für den ÖPNV entscheiden. Neben großen Infrastrukturverbesserungen gehört hierzu beispielsweise auch, bestehende Defizite bei der Verknüpfung von Bus und Bahn zu identifizieren und Lücken im Netz zu schließen. Ein weiterer Aspekt ist die Anschlusssicherung bei Umsteigeverbindungen. Aber auch der Fahrpreis und die Einfachheit des Tarifs sind für die Verkehrsmittelwahl nicht zu unterschätzen. Die Nutzung des privaten Pkw gestaltet sich sehr einfach: Die Straßenverkehrsordnung (StVO) gilt bundesweit, und Tarifzonengrenzen sind unbekannt. Daher sollte auch die Nutzung des ÖPNV vereinfacht werden. Die Tarifstruktur von Verkehrsverbünden baut auf Ringzonen- oder Wabenstrukturen auf. Damit verbunden sind Preissprünge an Tarifgrenzen, d.h. an den Grenzen zwischen Stadtgemeinde und Umlandgemeinden. Aktuelle Entwicklungen und erste Praxistests gehen in Richtung elektronische Tarife, die auf tatsächlichen Entfernungen und Luftlinien aufbauen. In der Diskussion sind auch neue Tarifmodelle, die den Anforderungen von Teilzeitbeschäftigten besser Rechnung tragen als die gegenwärtigen Zeitkarten. Bei allen Tarifierfordernissen gilt es, die Einnahmen nicht aus dem Blick zu verlieren. Eventuelle Mindereinnahmen, die durch neue Tarife entstehen, müssten Kommunen oder Länder kompensieren. Dies ist auch bei der Diskussion um die Einführung eines 365-Euro-Jahrestickets zu berücksichtigen. Eine langfristige Gegenfinanzierung der Einnahmeausfälle muss sichergestellt werden.

Die Achillesverse eines quantitativ erweiterten und qualitativ verbesserten ÖPNV ist derzeit der Mangel an Fachkräften für die Projektplanung und -umsetzung einerseits und an Fahrpersonal und Lokführer*innen andererseits. Hier gilt es, verstärkt auszubilden sowie Bezahlung und Arbeitszeiten der Fahrpersonals attraktiver zu gestalten.

⁸ Die Planung und Umsetzung von Radschnellwegen wird finanziell vom BMVI gefördert. <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/StV/radschnellwege.html>

Praxisbeispiel: Ausbildung von Geflüchteten zu Lokführer*innen und Fahrpersonal

In einem Modellprojekt in Baden-Württemberg werden Geflüchtete zu Lokführer*innen ausgebildet. Damit besteht eine Chance, dem massiven Personal­mangel in diesem Beruf zu begegnen. Der Ausbildung vorgeschaltet sind ein Bewerber-Check-up mit berufsbezogenem Deutschunterricht und mathematisch-naturwissenschaftlich-technischer Wissensvermittlung sowie ein medizinisch-psychologischer Test. Wenn der Bewerber-Check-up erfolgreich durchlaufen wurde, kann die zweijährige Ausbildung zum „Eisenbahner im Betriebsdienst“ begonnen werden. Bei kommunalen Verkehrsunternehmen gibt es ebenfalls Programme zur Ausbildung von Geflüchteten zu Fahrer*innen von Bussen und Straßenbahnen.

4.3 Umweltverträglichen Verkehr bereits über die Angebote im Wohnquartier steuern

Neben attraktiven Angeboten im ÖPNV sowie für den Radverkehr (Pull-Maßnahmen) besteht in den Verkehrswissenschaften weitgehender Konsens, dass das Verkehrsverhalten nur über eine Kombination von Pull- und Push-Maßnahmen verändert werden kann (Holz-Rau/Scheiner 2018). Push-Maßnahmen sind hier Maßnahmen, die die Pkw-Nutzung unattraktiver machen. In der wissenschaftlichen Diskussion werden hierzu in erster Linie preisliche Instrumente genannt, die beispielsweise beim fließenden motorisierten Individualverkehr (MIV) oder dessen Schadstoffemissionen ansetzen. Wesentlich einfacher kann aber auch über das Stellplatzangebot für private Pkws das Mobilitätsverhalten gesteuert werden. Dazu gehören beispielsweise eine räumliche Trennung von Stellplätzen und der Wohnung, die mindestens dem Fußweg zur nächsten ÖPNV-Haltestelle entspricht, eine Reduktion des Stellplatzangebotes und eine konsequente Parkraumbewirtschaftung in den Stadtzentren.

Wohnen beeinflusst die alltägliche Mobilität. Mehr als 80 % aller Wege in Deutschland starten und enden in den eigenen vier Wänden. Wohnstandortbezogene Mobilitätsangebote haben daher eine wichtige Hebelwirkung für die Verkehrsmittelwahl. Neue Wohnquartiere im Umland bedeuten Bevölkerungszuwachs und zusätzlichen Verkehr, der nicht nur die Verkehrsinfrastruktur in den Kernstädten, sondern auch in den Umlandgemeinden selbst belastet. Um die Mobilität sichern zu können, gilt es deshalb, neue Wohnquartiere von Anfang an so zu planen, dass möglichst viele Wege im Nahbereich zu Fuß und mit dem Rad bewältigt und längere Distanzen mit öffentlichen Verkehrsmitteln zurückgelegt werden können (siehe Kap. 4.1, 4.2). Bei der Planung sollte darauf geachtet werden, dass Haltestellen des ÖPNV auf möglichst direkt geführten Rad- und Fußwegen erreicht werden können. An den Haltestellen sind ausreichend und sichere Abstellmöglichkeiten für Fahrräder vorzusehen – gerade auch die Nutzer*innen teurer Pedelecs legen hierauf großen Wert. Für das Fahrradparken stehen verschiedene Förderprogramme im Rahmen der Radverkehrsförderung und des Klimaschutzes zur Verfügung. Während bei Siedlungserweiterungen innerhalb der Stadtgrenzen inzwischen innovative Mobilitätskonzepte mit dem Ziel umgesetzt werden, zusätzliche Belastungen durch den MIV möglichst zu vermeiden, die Kosten für den Wohnungsbau zu senken – ein Tiefgaragenstellplatz verursacht Kosten in Höhe von 25.000 bis 30.000 € – und öffentliche Räume mit hoher Aufenthaltsqualität zu schaffen, liegen in den Umlandgemeinden hierzu bisher kaum Erfahrungen oder gar Konzepte vor.

Ambitionierte Stadterweiterungsprojekte⁹ versuchen mit einem reduzierten Stellplatzangebot für Pkw und innovativen Mobilitätsdienstleistungen wie Car-, Bike- und Lastenradsharing Alternativen zum privaten Pkw-Besitz anzubieten, um so die Entscheidung für umweltverträgliche Verkehrsmittel zu erleichtern. Für die Realisierung neuer Mobilitätsangebote wie Car- und Bikesharing und ihre Integration in den öffentlichen Verkehr kommen die Verkehrsverbünde als Impulsgeber und Organisatoren in das Blickfeld. Hierbei geht es um die Weiterentwicklung von ÖPNV-Verbünden hin zu Mobilitätsverbünden. Die Verkehrsverbünde können die Integration verschiedener Sharing-Angebote vorantreiben und beispielsweise kleinere Städte im Umland einer Metropole unterstützen, wenn diese Bike- oder Carsharing einführen möchten. Auch wenn die bisher geplanten und umgesetzten Projekte nicht in den Umlandgemeinden selbst, sondern häufig innerhalb der Stadtgrenzen am Stadtrand der Kernstädte verortet sind, zeigen sie die Potenziale an Steuerungsmöglichkeiten, aber auch an gewonnener Lebensqualität auf.

Eine Voraussetzung dafür, dass bei Wohnungsbauvorhaben Alternativangebote zum privaten Pkw mitgedacht werden, ist die Entkopplung der Miet- von den Stellplatzkosten. Man erhält einen Stellplatz dann nicht mehr gleichsam automatisch mit der Anmietung oder dem Kauf einer Wohnung, sondern Pkw-Besitzer müssen diesen zusätzlich erwerben oder mieten. Stellplätze sind ein wesentlicher Kostenfaktor im Wohnungsbau, und bei Tiefgaragen sind diese Kosten im wahrsten Sinne des Wortes versunken, weil es für Tiefgaragen kaum alternative Nutzungsmöglichkeiten gibt. Die vielfach übliche Vorgehensweise, dass der Investor die Stellplatzkosten auf die Wohnungen umlegt, vermindert seine Motivation, sich mit der Mobilität der Mieterinnen und Mieter zu befassen. Zahlreiche kommunale Stellplatzsatzungen in den Städten ermöglichen inzwischen eine reduzierte Stellplatzbaupflicht, wenn qualifizierte Mobilitätskonzepte (z.B. ein Mobilitätsmanagement für die Mieter*innen, das verschiedene Fahrzeug-Sharing-Angebote oder Mietertickets bereitstellt) nachgewiesen werden oder eine gute ÖPNV-Anbindung als Alternative zum privaten Pkw vorhanden ist. Wenn Wohnungsbau verstärkt in den Umlandgemeinden erfolgen soll und zusätzliche verkehrliche Belastungen minimiert werden sollen, müssen die Umlandgemeinden in ihren Stellplatzsatzungen den Investoren entsprechende Handlungsoptionen eröffnen. Die meisten Landesbauordnungen geben den Kommunen hierzu inzwischen Handlungsspielräume, die allerdings von den Kommunen unterschiedlich ambitioniert genutzt werden.

Auch im Umland sollten bei der Planung neuer Quartiere Versorgungseinrichtungen und Arbeitsplätze von Beginn an mit geplant werden, um lebendige, eigenständige Siedlungen zu fördern. Monofunktionale Wohnsiedlungen gilt es zu vermeiden, um so die wirtschaftliche Grundlage für Nahversorgung und Gastronomie zu verbessern. Die Digitalisierung der Arbeitswelt mit einem ortsunabhängigen und flexiblen Arbeiten eröffnet neue Möglichkeiten der Dezentralisierung von Arbeitsplätzen, die die Umsetzung von Nutzungsmischung in neuen Stadtquartieren erleichtern kann. Eine Option sind sog. Coworking-Spaces, bei denen zeitweise oder dauerhaft Arbeitsplätze wohnungsnah angemietet werden können. Coworking-Spaces bringen Selbständige und Mitarbeiter*innen unterschiedlicher Firmen zusammen. Die Idee stammt ursprünglich aus der Kreativwirtschaft, entwickelt sich aber inzwischen – auch für große Arbeitgeber – zu einem wichtigen Instrument flexiblen Arbeitens weiter.

⁹ Wien-Aspern <https://www.aspern-seestadt.at/>
Berlin-Spandau Waterkant <https://waterkant-berlin.de/>
Hamburg-Oberbillwerder <https://www.oberbillwerder-hamburg.de/>
Würzburg-Hubland <https://www.wuerzburg-hubland.de>

Die Ansiedlung von Arbeitsplätzen in neuen Siedlungsgebieten im Stadtlumland kann zudem zu einer Entlastung des Verkehrsnetzes beitragen: Einerseits können überlastete Verkehrswege in die Kernstadt vermieden werden, andererseits können „Kernstädter“ freie Kapazitäten entgegen der Lastrichtung auf ihrem Weg zur Arbeit nutzen.

In vielen Projekten wird die Frage, wie viele Stellplätze notwendig, wie viele bereits zu viel sind, intensiv diskutiert. Flexible Lösungen, wie sie beispielsweise Quartiersgaragen bieten, rücken in diesem Zusammenhang in den Fokus. Hier können Stellplätze zeitlich (tagsüber für Beschäftigte im Quartier, abends für die Anwohnerschaft) und kleinräumlich variabel genutzt werden. Denn die in Deutschland bisher übliche starre Zuordnung von Stellplätzen zu Wohnungen führt vielerorts zu einer indirekten Privilegierung des privaten Pkws, zu erheblichem Flächenverbrauch und zu hohen Wohnkosten¹⁰.

Praxisbeispiel Darmstadt: Lincoln-Siedlung

Die Lincoln-Siedlung ist ein neues Wohngebiet im Süden von Darmstadt auf einer Konversionsfläche. An der dort vorbeiführenden bestehenden Straßenbahnlinie wurde eine neue Haltestelle eingerichtet. Die Stadt nutzte alle rechtlich möglichen Handlungsoptionen, um die Nutzung des Autos weniger attraktiv zu machen als umweltfreundliche Verkehrsmittel. Das Kernelement des Mobilitätskonzeptes ist die Reduzierung des Pkw-Stellplatzschlüssels auf 0,65. 0,15 Stellplätze liegen in der Nähe der Wohnungen für mobilitätseingeschränkte Menschen, aber auch für gemeinschaftlich genutzte Pkw (Carsharing). 0,5 Parkplätze pro Wohnung befinden sich in Parkhäusern mit einer maximalen Gehstrecke von 300 m zu den Wohnungen. Autobesitzer*innen müssen einen Parkplatz an der Garage mieten. Es ist nicht möglich, woanders zu parken. Bewohner*innen ohne Auto tragen keine Kosten für das Parken. Die Alternativen für die Nutzung des Autos sind ein attraktiver getakteter öffentlicher Verkehr, das Angebot von Car- und Lastenradsharing sowie attraktive Radwege und Fahrradabstellplätze. Das Lincoln-Mobilitätsmanagement betreibt die verschiedenen Mobilitätsangebote und finanziert diese über Nutzungsentgelte und Einnahmen aus der Parkraumbewirtschaftung. Die Mieterinnen und Mieter erhalten monatlich ein Freikontingent von vier Stunden für die Nutzung eines elektrischen Carsharing-Autos. Verhandelt werden Möglichkeiten, ein Mieterticket auf Basis eines Großkundenrabatts einzuführen, so dass die ÖPNV-Nutzung preislich attraktiver wird.

Weitere Infos: <https://www.lincoln-siedlung.de/>

¹⁰ Wichtige Hinweise, wie der Stellplatzbedarf nach Lagemerkmalen, städtebaulicher Dichte und Erschließung mit öffentlichen Verkehrsmitteln ermittelt werden kann, bietet dieser Leitfaden: Zukunftsnetz Mobilität NRW (Hrsg.) (2017): Kommunale Stellplatzsatzungen – Leitfaden zur Musterstellplatzsatzung NRW, Köln.

5. Handlungsfeld Bereitstellung sozialer Infrastrukturen

Die Attraktivität von Wohnstandorten hängt nicht nur von den Grundstücks- und Immobilienpreisen sowie der Verkehrsinfrastruktur ab, sondern auch von der Verfügbarkeit von Einrichtungen in den Bereichen Bildung, Sport, Gesundheit und Kultur. Damit Wohnangebote im näheren und weiteren Umland der urbanen Zentren Entlastungswirkungen für die Wohnungsmärkte der Kernstädte entfalten können, bedarf es einer integrierten Stadt-Umland-Planung, die auch die sozialen Infrastrukturen in den Blick nimmt.

Einrichtungen der Kindertagesbetreuung sowie Schulen als wesentliche Strukturmerkmale einer demografisch durchmischten und lebendigen Quartiersentwicklung fallen dabei in den gesetzlich verankerten Verantwortungsbereich der Kommunen. Das vom Difu durchgeführte KfW- Kommunalpanel weist diese Bereiche nach der Verkehrsinfrastruktur als wichtigste kommunale Investitionsschwerpunkte aus. Gleichzeitig ist der Rückstand bei den öffentlichen Investitionen schon heute bei den Schulen am größten (KfW 2019: 9 ff.). Auch hinsichtlich der laufenden Aufwendungen bilden die Kinderbetreuungseinrichtungen und die Schulen wesentliche Schwerpunkte in den kommunalen Haushalten.

Aufgrund der damit verbundenen Bevölkerungszuwächse setzen wohnungsbaupolitische Maßnahmen zur Entlastung der Kernstädte immer auch die Schaffung geeigneter technischer und sozialer Infrastrukturen in den Umlandgemeinden voraus. Sind diese noch nicht gegeben, müssen zunächst die betroffenen Kommunen aktiv werden und z.B. ihre Kapazitäten für die Kinderbetreuung ausbauen. Daraus resultiert – zusätzlich zu den Erfordernissen des Ausbaus von Verkehrsanbindungen – ein erheblicher administrativer Mehraufwand für Planungs-, Erschließungs- und Genehmigungsprozesse zur Schaffung von neuem Wohnraum. Damit sind auch weitere Lasten für den Haushalt der zuständigen Gebietskörperschaft verbunden. Eine Umsetzung wohnungspolitischer Maßnahmen ist deshalb nur im Verbund zwischen Kernstädten und ihrem Umland möglich – und auch nur dann, wenn die entstehenden Kosten fair geteilt werden und die Umlandgemeinden ebenfalls etwas gewinnen können. So sind soziale Infrastrukturen einerseits eine notwendige komplementäre Voraussetzung für die Schaffung von zusätzlichem Wohnraum im Umland der Städte. Andererseits können daraus aber durchaus auch Chancen für Kommunen in den Verflechtungsräumen entstehen. Gerade Sportstätten, Bäder und kulturelle Einrichtungen können häufig nur erhalten oder wiederbelebt werden, wenn eine Mindestzahl an Einwohner*innen diese auch nutzt. Ähnliches gilt für Dienstleistungen im Bereich des Handels oder der Gastronomie. Ein solcher soziokultureller und regionalwirtschaftlicher Mehrwert für die Bevölkerung in Umlandkommunen urbaner Zentren könnte die durch wohnungsbaupolitische Maßnahmen entstehenden Haushaltslasten – zumindest partiell – rechtfertigen.

Damit sich aus der Entlastung der Kernstädte auch für das Umland langfristig mehr Vorteile als Nachteile ergeben, sind mit Blick auf die soziale Infrastruktur weitere Zielstellungen zu berücksichtigen. Um auf die gerade in den letzten Jahren erneut zu beobachtende Volatilität von demografischen Entwicklungen in Zukunft flexibel reagieren zu können, sollte der Auf- und Ausbau sozialer Infrastrukturen möglichst mit demografiefesten Lösungen erfolgen. Ein effizienter Einsatz öffentlicher Haushaltsmittel erfordert es deshalb, mögliche Synergiepotenziale – sei es z. B. mit Blick auf die langfristige

Nutzung oder eine mögliche Mehrfachnutzung – systematisch zu eruieren und zu heben. Die Umgestaltung oder Neuerrichtung von Einrichtungen der öffentlichen Daseinsvorsorge sollte dabei zugleich städtebaulich zukunftsweisend und nachhaltig sein, indem z.B. die neuen Möglichkeiten der Städtebauförderprogramme zum Umwelt- und Klimaschutz voll ausgeschöpft werden. Fehlentwicklungen der Vergangenheit sollten auf diese Weise – wenn möglich – ausgeglichen werden.

Im Folgenden werden die Auswirkungen einer Wohnungsbaupolitik verdeutlicht, die auf eine Nutzung der noch vorhandenen Potenziale des Umlands zur Entlastung der Kernstädte zielt, indem – am Beispiel der Kinderbetreuungseinrichtungen und Schulen – die dabei entstehenden Bedarfe an sozialen Infrastrukturen einschließlich der sich daraus ergebenden finanziellen Belastungen beleuchtet werden. Die Ausführungen gelten analog für weitere Bereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge, beispielsweise für kommunale Sportstätten und Bäder oder für Kultureinrichtungen. Ziel der Analyse ist es, die zu erwartenden Nachteile für die Umlandgemeinden in ihrer finanziellen Dimension greifbar zu machen, um daraus erforderliche Kompensations- und Unterstützungsbedarfe ableiten zu können.

5.1 Finanzielle Auswirkungen zusätzlicher Kinderbetreuungseinrichtungen

Den Ausgangspunkt der Überlegungen bildet die aktuelle gesellschaftliche Bedeutung der Kinderbetreuung in Deutschland. In die darauf aufbauende Abschätzung der zu erwartenden Infrastrukturbedarfe fließen Informationen zum heutigen Bestand ein. Für eine bessere Nachvollziehbarkeit werden zunächst die wichtigsten Datengrundlagen und Kennzahlen erläutert, bevor die eigentliche Modellrechnung erfolgt. Abschließend wird eine Einordnung der Ergebnisse vorgenommen.

Seit Jahren steht die Erweiterung der Betreuungskapazitäten von Kindern im Alter von null bis sechs Jahren als wichtiger Baustein für eine frühe Förderung und mehr Chancengleichheit aller Kinder im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion. Bund, Länder und Kommunen haben sich die Bewältigung dieser Zukunftsaufgabe gemeinsam zum Ziel gesetzt. Insbesondere für Kinder unter drei Jahren soll bundesweit ein bedarfsgerechtes Angebot an Betreuungsplätzen bestehen. Mit dem Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) und dem Kinderförderungsgesetz (KiföG) wurden der beschleunigte Ausbau der Betreuungsangebote und der Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz ab Vollendung des ersten Lebensjahres gesetzlich verankert und finanziell untersetzt. Mit dem im Januar 2019 verabschiedeten Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung (Gute-KiTa-Gesetz) stellt der Bund bis 2022 zusätzlich 5,5 Mrd. Euro für Investitionen in eine bessere Kita-Qualität zur Verfügung.

Im März 2018 wurden in Deutschland insgesamt knapp 2,9 Mio. Kinder unter sechs Jahren in Kitas oder in Tagespflege betreut (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2019: 7). Etwas mehr als ein Viertel dieser Kinder waren unter drei Jahre alt. Die Betreuungsquote lag bei diesen Kindern im bundesweiten Durchschnitt bei knapp 34 %, wobei es mit fast 52 % in Ost- und knapp 30 % in Westdeutschland deutliche regionale Unterschiede gibt. Bei den Kindern im Alter von drei bis unter sechs Jahren gibt es bei einer durchschnittlichen Betreuungsquote von 93 % dagegen kaum noch Unterschiede zwischen Ost und West.

Die amtliche Statistik differenziert nicht nach den hier zugrunde gelegten Raumkategorien. Es werden zwar durchaus lokal sehr unterschiedliche Betreuungsquoten erkennbar, ein statistischer Zusammenhang zwischen dem Ausmaß der Kinderbetreuung und deren Verortung in Kernstädten oder im Umland lässt sich daraus jedoch nicht ableiten. Die nach kreisfreien Städten und Landkreisen ausgewiesenen Werte stützen eher die Vermutung, dass die Nutzung von Betreuungseinrichtungen im Vergleich zwischen Kernstadt und umliegenden Gemeinden nicht signifikant unterschiedlich ist.

Mit der jeweiligen Anzahl an Betreuungsplätzen in den Bundesländern lassen sich die regionale Abdeckung und der Umfang der Kinderbetreuung quantitativ beschreiben. Ergänzend dazu ist der Personalschlüssel ein Indikator für die qualitative Einordnung von Betreuungsangeboten. Auch hier lässt sich ein deutlicher Unterschied zwischen Ost- und Westdeutschland erkennen. So werden in den ostdeutschen Krippen im Durchschnitt 6,3 Unter-Dreijährige von einer Betreuungsperson umsorgt. In den westdeutschen Einrichtungen muss sich eine Erzieherin oder ein Erzieher im Durchschnitt nur um 3,8 Kinder kümmern. Auch bei den älteren Kindern bleibt dieses Gefälle mit Betreuungsverhältnissen von 12,7 zu eins (Ost) bzw. 9,1 zu eins (West) klar erkennbar. Die Bertelsmann Stiftung kommt in ihrem aktuellsten „Ländermonitor Frühkindliche Bildungssysteme“ zu dem Schluss, dass maximal drei Kinder im Alter unter drei Jahren durch eine Person betreut werden sollten. Bei den Kindern von drei bis unter sechs Jahren sollte der Personalschlüssel nicht schlechter als eins zu 7,5 sein (Bock-Famulla 2020). Von diesen Idealwerten sind jedoch die meisten Einrichtungen in Deutschland weit entfernt.

Für den größten Teil der Städte und Gemeinden in Deutschland bedeutet dies, dass kurz- und mittelfristig ein weiterer quantitativer und/oder qualitativer Ausbau der Kinderbetreuung erforderlich ist. Durch Einwohnerzuwächse steigt der Bedarf an entsprechenden Betreuungsangeboten zusätzlich – unabhängig davon, ob diese in einer Kernstadt oder im Umland stattfinden. Durch eine forcierte Nutzung von Wohnraumpotenzialen im Umland und die sich dadurch verstärkenden Pendlerverkehre könnten die Kapazitätsbedarfe für zu verlängernde Betreuungszeiten zusätzlich getrieben werden. Das Wechselspiel dieser verschiedenen Einflussfaktoren ist mit den je eigenen regionalen Gegebenheiten vor Ort zu komplex, als dass sie hier im Rahmen einer detaillierten Bedarfsschätzung und der Ermittlung der zu erwartenden Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte Berücksichtigung finden könnten. Unter der Annahme, dass die jeweiligen Betreuungsquoten trotz der wohnungsbaupolitischen Maßnahmen stabil und die gesetzlich bereits verankerten Maßnahmen zu quantitativen und qualitativen Angebotsverbesserungen außen vor bleiben, liefern vereinfachende Modellrechnungen trotzdem einige Hinweise auf die zu erwartenden Auswirkungen.

Demnach würde die Schaffung von neuem Wohnraum für 1.000 Einwohner*innen – ausgehend von entsprechenden Durchschnittswerten für den Anteil von Kindern in den beiden betrachteten Altersgruppen, der Betreuungsquoten, der Personalschlüssel und der laufenden und investiven Ausgaben – in Ostdeutschland zu einem Mehrbedarf von insgesamt 40 Betreuungsplätzen führen. Dies würde vier zusätzliche Erzieher*innen erfordern und jährliche Mehrausgaben in Höhe von rund 470.000 € verursachen¹¹ (vgl. Tab. 2). Aufgrund der derzeit niedrigeren Betreuungsquoten wären bei der Schaffung von Wohnraum im gleichen Umfang in einem westdeutschen

¹¹ Die Finanzierung dieser Ausgaben erfolgt zum Teil durch die Länder sowie durch die Beiträge der Eltern, im Rahmen von Förderprogrammen auch durch den Bund. Die Kommunen selbst tragen in etwa die Hälfte der Ausgaben.

Bundesland im Durchschnitt nur 35 neue Betreuungsplätze erforderlich, aufgrund höherer Personalschlüssel aber fünf zusätzliche Betreuungspersonen. Der zusätzliche Aufwand würde einen kommunalen Haushalt jährlich mit rund 395.000 € etwas weniger belasten.

Für Berlin als eine Metropole mit überdurchschnittlich hohem Kinderanteil ergibt die Modellschätzung zusätzliche Ausgaben in Höhe von 553.000 € pro Jahr für die Betreuung von 42 Kindern durch fünf Erzieher*innen. Wenn es gelänge, den Wohnraumbedarf von 1.000 Einwohner*innen statt in Berlin im angrenzenden Landkreis Potsdam-Mittelmark zu bedienen, wäre dort mit 475.000 € an jährlichen Ausgaben für 40 Kitaplätze und sechs Betreuungspersonen zu rechnen. Bei einer vergleichenden Beispielbetrachtung der Schätzergebnisse für Düsseldorf und den Landkreis Wesel ergeben sich niedrigere Werte – allerdings bleiben die Belastungen im Verhältnis von (kreisfreier) Stadt zum Umland-Landkreis vergleichbar.

Gemessen am Haushaltsvolumen der beiden Großstädte verursacht der Bedarf an Kinderbetreuung durch zusätzliche 1.000 Einwohner*innen zunächst nur eine vergleichsweise geringe Zusatzbelastung (Düsseldorf: 0,013 % bzw. Berlin: 0,002 %). Für eine kleine Gemeinde können die relativen Auswirkungen jedoch wesentlich deutlicher sein. In Nuthetal im Landkreis Potsdam-Mittelmark (9.203 Einwohner im Jahr 2018) würden die im Modell ermittelten zusätzlichen Ausgaben für Kinderbetreuung einer Steigerung des Haushaltsvolumens um immerhin fast 3 % entsprechen.

Bei derartigen Betrachtungen ist allerdings auch zu beachten, wie sich zusätzliche Einwohner*innen, die sich gegen ein Leben in der Kernstadt entscheiden, im Umland auf verschiedene Wohnorte verteilen. Der Ausbau von Betreuungskapazitäten setzt eine gewisse Konzentration auf bestimmte Standorte voraus. Sowohl Gebäude als auch Betreuungspersonen sind nicht beliebig teilbar. Vor allem wenn die vorhandenen Kapazitäten bereits ausgelastet sind, ist ein Ausbau – z.B. eine zusätzliche Kindergartengruppe mit zwei Betreuungspersonen – nur ab einem bestimmten Mindestumfang sinnvoll. Eine übergreifende Kooperation mehrerer Umlandgemeinden und einer Kernstadt könnte in dieser Situation – im Sinne einer Arbeitsteilung – dazu beitragen, durch die Zuordnung einzelner infrastruktureller Aufgaben zwischen den Gemeinden Synergieeffekte zu erzeugen, die erforderlichen Mindestgrößen zu erreichen oder durch Größenvorteile sogar eine besonders effiziente Aufgabenwahrnehmung zu ermöglichen.

Tab. 2:
Auswirkungen im
Bereich Kinder-
betreuung

	Neuer Wohnraum					
	Ost	West	Berlin	Landkreis Potsdam- Mittelmark	Düsseldorf	LK Wesel
Einwohnerzahl	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Anteil Kinder < 3 Jahren (U3)	2,7%	2,9%	3,3%	2,6%	2,9%	2,9%
Anteil Kinder 3 bis < 6 Jahren (U6)	2,8%	2,8%	3,0%	2,6%	2,7%	2,7%
Betreuungsquote U3	51,5%	29,4%	43,9%	58,8%	34,8%	24,3%
Betreuungsquote U6	94,1%	92,7%	92,4%	93,7%	96,0%	94,1%
Anzahl KiTa-Plätze U3	14	9	14	15	10	7
Anzahl KiTa-Plätze U6	26	26	28	25	26	25
Personalschlüssel U3	15,9%	26,3%	17,5%	18,5%	27,0%	27,0%
Personalschlüssel U6	7,9%	11,0%	11,6%	10,5%	11,5%	11,5%
(zusätzliches) Personal U3	2	2	2	3	3	2
(zusätzliches) Personal U6	2	3	3	3	3	3
jährliche Investition pro Platz U3, in Euro	5.053	5.053	6.561	5.171	5.108	5.108
jährliche Investition pro Platz U6, in Euro	5.053	5.053	6.561	5.171	5.108	5.108
jährliche Investition gesamt U3, in Euro	70.742	45.477	91.854	77.565	51.080	35.565
jährliche Investition gesamt U6, in Euro	131.378	131.378	183.708	129.275	132.808	129.357
Laufender jährlicher Auf- wand (inkl. Personal) pro Platz U3, in Euro	9.947	9.947	9.947	9.829	9.892	9.892
Laufender jährlicher Auf- wand (inkl. Personal) pro Platz U6, in Euro	4.947	4.947	4.947	4.829	4.892	4.892
Laufender jährlicher Auf- wand (inkl. Personal) gesamt U3, in Euro	139.258	89.523	139.258	147.435	98.920	68.873
Laufender jährlicher Auf- wand (inkl. Personal) gesamt U6, in Euro	128.622	128.622	138.516	120.725	127.192	123.887
Gesamte zusätzliche jähr- liche Ausgaben, in Euro	470.000	395.000	553.336	475.000	410.000	357.683

Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis von Daten des Statistischen Bundesamtes, der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, der Bertelsmann Stiftung sowie der OECD.

Nur zum Teil werden die zusätzlichen Ausgaben durch Finanzierungsbeiträge des Bundes und der Länder einschließlich der entsprechenden kommunalen Finanzausgleichssysteme kompensiert. Allerdings verbleiben – selbst bei Berücksichtigung des Zahlungsverkehrs zwischen den Gebietskörperschaften – mehr als die Hälfte der Zusatzausgaben bei den Gemeinden (Statistisches Bundesamt 2019e: 23). Hinzu kommt, dass sich die betrachteten Verflechtungsräume auch über die Grenzen einzelner Bundesländer hinaus erstrecken können. In diesem Fall betrifft die räumliche Verschiebung der Ausgaben für Kinderbetreuung nicht nur die Gemeindeebene, sondern auch die Bundesländer.

Damit wohnungsbaupolitische Maßnahmen mit einem Fokus auf Umlandkommunen urbaner Zentren greifen können, muss generell – und nicht nur bei sozialen Infrastrukturen der Daseinsvorsorge – auch die Perspektive der neuen Einwohnerinnen und Einwohner in entsprechende Planungsprozesse einbezogen werden. Die angestrebte Entlastung der urbanen Wohnungsmärkte hat nicht zuletzt die Begrenzung oder sogar Reduzierung von Wohnkosten zum Ziel. Für ein umfassendes Bild müssen deshalb auch komplementäre Kosten berücksichtigt werden. Dies trifft in besonderer Weise auf die Kinderbetreuungskosten zu. Die Regelungen zur Finanzierung durch Elternbeiträge sind jedoch von Gemeinde zu Gemeinde und erst recht über Ländergrenzen hinweg sehr unterschiedlich. Während im bundesweiten Durchschnitt fast ein Fünftel der Kosten unmittelbar durch die Eltern getragen wird (ebd.), besteht beispielsweise im Land Berlin oder in Rheinland-Pfalz eine Beitragsfreiheit bei der öffentlich getragenen Kinderbetreuung.

5.2 Finanzielle Dimension des erforderlichen Ausbaus von Schulen

Im Folgenden werden auch für die Schulen – ausgehend vom Status quo und basierend auf zentralen statistischen Kerndaten – die zu erwartenden Infrastrukturbedarfe und daraus resultierenden finanziellen Lasten einer zunehmenden wohnungsbaupolitischen Erschließung urbaner Umlandräume abgeschätzt.

Gemäß KfW-Kommunalpanel 2019 betrug der Investitionsrückstand im Bereich Schulen und Erwachsenenbildung im Jahr 2018 rund 43 Mrd. Euro – und war damit größer als in allen anderen kommunalen Infrastrukturbereichen (KfW 2019: 11). Die Ursachen dafür sind neben dem schlechten Zustand der baulichen Substanz vieler Schulen auch eine veränderte gesellschaftliche Wahrnehmung von Bildung und Bildungschancen, die mit steigenden Anforderungen an moderne Bildungseinrichtungen einhergeht. Politisch wurde diese Bedeutung erkannt und aufgegriffen. Mit dem Kommunalinvestitionsfördergesetz (KInvFG) aus den Jahren 2015 und 2017 sowie dem 2019 aufgesetzten „DigitalPakt Schule“ für die Zeit von 2019 bis 2024 sollen Bildungseinrichtungen zukunftsfähig gemacht werden. Insbesondere in wachsenden Städten steht dabei auch der weitere Ausbau der Schulinfrastruktur auf der Tagesordnung.

Deutschlandweit gehen die Einschulungszahlen seit 2006 zurück. Für das Schuljahr 2016/2017 gab es 72.400 oder 9 % weniger Einschulungen als zehn Jahre zuvor. Die Ursache dafür sind demografische Veränderungen und Anpassungen des Einschulungstichtages (Statistisches Bundesamt 2018: 8). Im Schuljahr 2016/2017 besuchten 34 % der Schüler*innen allgemeinbildender Schulen (8,4 Mio.) eine Schule des Primarbereichs und 49 % bzw. 12 % eine Schule des Sekundarbereichs I oder II. Eine Förderschule besuchten 4 % (ebd.: 10). 750.600 oder 9 % der Schüler*innen besuchten im Schuljahr 2016/2017 eine private Schule. Dabei ist deren Anteil über alle Schulformen im Vergleich zum Schuljahr 2006/2007 um zwei Prozentpunkte gestiegen. In den ostdeutschen Flächenländern hat sich die Zahl der Schüler*innen an allgemeinbildenden privaten Schulen nahezu verdoppelt (ebd.: 14 f.).

Deutschlandweit gab es im Schuljahr 2016/2017 rund 15.500 Grundschulen mit im Durchschnitt jeweils 180 Kindern. In den rund 3.100 Gymnasien wurden deutschlandweit im Durchschnitt 720 Schüler*innen unterrichtet (ebd.: 38). Die durchschnittliche Klassengröße ist im Zeitverlauf relativ konstant geblieben und liegt bei Grundschulen bei 21 Kindern je Klasse. Bei

Gymnasien sind die Klassen mit im Durchschnitt 26 Schüler*innen etwas größer. Über alle Schulformen und Bildungsbereiche ergibt sich jedoch auch wieder eine durchschnittliche Klassengröße von 21 (ebd.: 40).

Im Haushaltsjahr 2016 wurden im Durchschnitt rund 7.700 € je Schüler*in für einen Platz an einer öffentlichen allgemeinbildenden Schule aufgewendet. Die Spanne reicht dabei im Durchschnitt von 6.200 €/Kind in den Grundschulen bis zu 9.300 € in den Hauptschulen. In Gymnasien werden im Durchschnitt 8.100 €/Schüler*in ausgegeben (Statistisches Bundesamt 2019e: 50 ff.). Über alle öffentlichen Schulen betrachtet, ergeben sich besonders hohe spezifische Ausgaben bei den Stadtstaaten mit 8.900 € bei einem bundesweiten Durchschnittswert von 7.100 €/Schüler*in. Auch in den östlichen Flächenländern sind die Ausgaben mit 7.300 € überdurchschnittlich hoch. Dies liegt insbesondere an der demografischen Entwicklung und daran, dass trotz des allgemeinen Rückgangs der Schülerzahlen ein wohnortnahes Bildungsangebot aufrechterhalten werden soll (ebd.).

Vier von fünf Euro entfallen dabei auf Ausgaben für das Personal. Die restlichen knapp 20 % verteilen sich – je nach Bundesland – mit unterschiedlichen Anteilen auf laufende Sachausgaben und Investitionen. In Schulgebäude und andere Sachgüter wurden 2016 im Durchschnitt 400 € je Schüler*in investiert. Zum Teil werden Investitionen für Schulbaumaßnahmen aber auch als Miete im laufenden Sachaufwand berücksichtigt, beispielsweise in der Freien und Hansestadt Hamburg. Dort werden Schulbaumaßnahmen durch einen ausgegliederten Eigenbetrieb der Stadt getätigt und die Gebäude zurückgemietet. Im Bundesdurchschnitt entfielen auf den Sachaufwand im Betrachtungsjahr 900 €/Schüler*in (ebd.: 52 f.).

Die Schüler-Lehrer-Relation beträgt in Deutschland im Durchschnitt rund 15:1 (2016). Zwischen den Bundesländern reicht das Spektrum dabei von 12:1 in Thüringen bis 16:1 in Schleswig-Holstein. Zumindest zum Teil lassen sich die unterschiedlich hohen Ausgaben auf diesen Aspekt zurückführen (ebd.: 53).

Für die Betrachtung wohnungspolitischer Maßnahmen sind insbesondere die Schularten von Bedeutung, die üblicherweise wohnortnah bereitgestellt werden (sollen). Dies sind die Grundschulen bzw. die Primarbereiche an anderen Schulen sowie die Sekundarstufe I.

Auf der Basis verfügbarer Daten der amtlichen Statistik und methodisch analog zum Vorgehen bei den Kinderbetreuungseinrichtungen lassen sich die finanziellen Auswirkungen im Schulbereich, die mit der forcierten Schaffung von neuem Wohnraum im Umland urbaner Zentren verbunden wären, für verschiedene Konstellationen abschätzen (vgl. Tab. 3).

Demnach beliefen sich – bezogen auf die Ansiedlung von 1.000 zusätzlichen Einwohner*innen – die zusätzlichen Ausgaben für Schüler*innen in den beiden betrachteten Bildungsbereichen im deutschlandweiten Durchschnitt auf jährlich 596.000 € für die Ausbildung von 34 Schüler*innen in der Primarstufe und 50 Schulplätzen in der Sekundarstufe I. Zum Vergleich zeigen die Ergebnisse der Schätzungen für das Land Berlin (hier als Beispiel für eine Kernstadt) und für die Siedlungsentwicklung in einer durchschnittlichen Gemeinde im Land Brandenburg, dass die lokalen Rahmenbedingungen deutlichen Einfluss auf die zu erwartenden Auswirkungen haben. Die hier dargestellte Modellrechnung legt auch nahe, dass die Entlastung des Berliner Wohnungsmarktes durch Maßnahmen im umliegenden Land Brandenburg zu einer insgesamt höheren Effizienz im Bildungsbereich führen könnte.

Tab. 3:
Auswirkungen im
Bereich Schulen
(Primarstufe und
Sekundarstufe I)

	Neuer Wohnraum		
	Berlin	Gemeinde Brandenburg	Ø Deutschland
Einwohnerzahl	1.000	1.000	1.000
Anteil Kinder Primarstufe (P)	3,6 %	3,5 %	3,4 %
Anteil Kinder Sekundarstufe I (Sek I)	3,2 %	2,6 %	5,0 %
Anzahl Plätze P	36	35	34
Anzahl Plätze Sek I	32	26	50
Lehrer-Schüler-Relation P	13,6:1	13,9:1	14,9:1
Lehrer-Schüler-Relation Sek I	13,6:1	13,9:1	14,9:1
(zusätzliches) Personal P	3	3	2
(zusätzliches) Personal Sek I	2	2	3
jährliche Investition pro Platz P, in Euro	200	400	400
jährliche Investition pro Platz Sek I, in Euro	200	400	400
jährliche Investition gesamt P, in Euro	7.200	14.000	13.600
jährliche Investition gesamt Sek I, in Euro	6.400	10.400	20.000
Laufender jährlicher Aufwand (inkl. Personal) pro Platz P, in Euro	9.050	6.600	6.700
Laufender jährlicher Aufwand (inkl. Personal) pro Platz Sek I, in Euro	9.050	6.600	6.700
Laufender jährlicher Aufwand (inkl. Personal) gesamt P, in Euro	325.800	231.000	227.800
Laufender jährlicher Aufwand (inkl. Personal) gesamt Sek I, in Euro	289.600	171.600	335.000
Gesamte zusätzliche jährliche Ausgaben, in Euro	629.000	427.000	596.400

Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis von Daten des Statistischen Bundesamtes.

Auf die Kommunen entfällt dabei rund jeder fünfte Euro, insbesondere für die Bereitstellung der Gebäude und Einrichtungen sowie die damit verbundenen Investitionen. Damit liegt jedoch – anders als bei der Kinderbetreuung – der größte Teil der Finanzierungslast für die allgemeinbildenden Schulen bei den Bundesländern. Wohnungspolitische Maßnahmen innerhalb eines Bundeslandes dürften also im Schulbereich nur zu vergleichsweise geringen Verschiebungen der Ausgaben- und Finanzierungslasten führen. Werden Ländergrenzen wie im dargestellten Beispiel überschritten, lassen sich jedoch unter Umständen Effizienzpotenziale heben. Voraussetzung dafür ist dann aber eine intensivere Abstimmung zwischen den betreffenden Gebietskörperschaften.

5.3 Finanzierungsbedarfe und -optionen

Die Modellrechnungen helfen dabei, die finanzielle Dimension der hier untersuchten Wohnungsbaupolitik in ihrer Ausrichtung auf urbane Umlandkommunen zumindest in Bezug auf die sozialen Infrastrukturen greifbarer zu machen. Aktuell gibt es in Deutschland eine Neubaulücke von – je nach Schätzung – bis zu 125.000 Wohnungen pro Jahr (vgl. Kap. 2.2). Könnten diese zusätzlich benötigten Wohnungen vollständig in Gemeinden des Umlandes von Kernstädten errichtet werden und damit die jeweiligen Wohnungsmärkte entlasten, würde dies Wohnraum für jährlich rund 250.000 zusätzliche Einwohner*innen betreffen. Bei den Kommunen würden dafür

insgesamt etwas mehr als 250 Mio. Euro jährlich an zusätzlichen Ausgaben für Kinderbetreuung und Schulen anfallen – immer unter der Voraussetzung, dass bestehende Qualitätsstandards und Schüler-Lehrer-Relationen nicht verändert werden. Jeder fünfte Euro betrifft dabei die eigentliche Infrastruktur. Bei dieser überschlägigen Schätzung würde die Errichtung der Gebäude für KiTas und Schulen unter Zugrundelegung der Annahme einer durchschnittlichen Nutzungsdauer von 25 Jahren kurzfristig entsprechende Investitionen von deutlich mehr als einer Milliarde Euro erforderlich machen. Langfristig größere Bedeutung haben jedoch die laufenden Ausgaben, insbesondere für das Personal. Diese zusätzlichen Haushaltslasten entstehen den Umlandgemeinden dann auf Dauer und verhalten sich beim weiteren Ausbau kumulativ.

Die Schätzungen basieren allerdings auf einem sehr groben Maximal- Szenario. Selbst bei diesem bleiben die finanziellen Dimensionen – gemessen an den kommunalen Ausgaben insgesamt (2018 rund 260 Mrd. Euro) und an der jährlichen Investitionstätigkeit im Besonderen (2018 rund 23 Mrd. Euro) – noch vergleichsweise überschaubar. Hinzu kommt, dass große Anteile der Ausgaben durch Bund und Länder sowie – bei der Kinderbetreuung – auch durch die Eltern übernommen werden. Die Herausforderung dürfte mithin weniger in der Höhe der finanziellen Gesamtlasten bestehen als vielmehr vor allem in den kurzfristigen Zeithorizonten, in denen Investitionen erforderlich wären, sowie den regional sehr unterschiedlichen Belastungen von Einzelgemeinden.

Zur Finanzierung von Investitionen, die zum flankierenden Ausbau sozialer Infrastrukturen im Zuge einer forcierten Wohnungsbaupolitik mit Schwerpunkt auf dem Umland der urbanen Zentren notwendig wären, sowie zum Ausgleich besonderer finanzieller Mehrbelastungen entsprechender Kommunen wären verschiedene Finanzierungsoptionen denkbar:

- In Anlehnung an das Modell der „Verfügungsfonds“ im Rahmen der Städtebauförderung oder der kommunalen „Klimaschutzfonds“ wäre zu überlegen, ob Stadt-Umland-Verbünde nicht gemeinsam entsprechende Fonds auflegen könnten. Die im Fonds zur Verfügung gestellten Mittel könnten dann flexibel für den lokal angepassten Infrastrukturausbau verwendet werden. Denkbar wären aber auch Lösungen, bei denen die jeweiligen Bundesländer einen entsprechenden Fonds auflegen, aus dem vergleichsweise kurzfristig und flexibel Mittel für besonders schnell wachsende Kommunen bereitgestellt werden – ggf. auch auf Basis von zinslosen Darlehen, die später aus etwaigen Steuermehreinnahmen zurückgezahlt werden müssen.
- Die hier herausgestellte Stadt-Umland-Problematik bei der Bereitstellung sozialer Infrastrukturen wäre zuvörderst durch die kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder zu adressieren. Die ohnehin bestehende Einwohnerveredelung für größere Kommunen könnte ggf. durch eine „Demografie-Komponente“ ergänzt werden, mit der kurzfristig dem schnellen Wachstum kleinerer Umland-Kommunen in Metropolregionen Rechnung getragen wird. Alternativ wäre eine Erhöhung bzw. Neuausweisung von Zweckzuweisungen für spezifische Infrastrukturen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs (KFA) denkbar, mit denen dem erhöhten Infrastrukturbedarf wachsender Umlandkommunen begegnet wird.
- Nach dem Vorbild des Münchner Modells könnte bei der Ausweisung und Vergabe von Wohnungsbauprojekten gerade auch im Umland urbaner Zentren stärker darauf geachtet werden, dass auch potenzielle Investoren an der Finanzierung von Infrastrukturkosten für die Errichtung sozialer Infrastrukturen verpflichtend beteiligt werden. Dabei sind aller-

dings mögliche Auswirkungen auf Baukosten und Mieten zu berücksichtigen, um das eigentliche Ziel der Schaffung bezahlbaren Wohnraums nicht zu konterkarieren.

5.4 Weitere Auswirkungen und Schlussfolgerungen

Bei der Errichtung von neuem, dringend benötigten Wohnraum gilt es in den kommenden Jahren, noch stärker als in der Vergangenheit zu berücksichtigen, dass vor allem Länder und Kommunen gesetzlich verpflichtet sind, entsprechende Maßnahmen durch die Bereitstellung angemessener Betreuungsangebote für Kinder sowie Schulen zu flankieren. Zusätzliche Infrastrukturbedarfe und die damit einhergehenden Haushaltsaufwendungen der öffentlichen Hand, die durch Bevölkerungswachstum verursacht werden, fallen zunächst einmal unabhängig davon an, wo sich zusätzliche Einwohner*innen ansiedeln.

Allerdings sind die zu erwartenden Aufwendungen bzw. Ausgaben im lokalen Kontext unterschiedlich hoch. Anders als in den hier betrachteten Beispielfällen muss es dabei nicht immer so sein, dass die öffentlichen Ausgaben für Angebote im Umland niedriger sind als bei entsprechenden Angeboten in der Kernstadt. Je nach spezifischer Ausprägung der Eingangsgrößen kann das Verhältnis durchaus auch umgekehrt sein. Die hier vorgenommenen Durchschnittsbetrachtungen liefern insofern auch nur ein unscharfes Bild. Als Grundlage für konkrete wohnungspolitische Maßnahmen wären detailliertere Schätzungen auf Basis der jeweiligen lokalen und regionalen Gegebenheiten erforderlich.

Denn ziehen Menschen aufgrund entsprechender Wohnungs- und Infrastrukturbaumaßnahmen tatsächlich verstärkt ins Umland, könnte dies nicht nur die Wohnungsmärkte der Kernstädte entlasten. Vielmehr könnten dort – perspektivisch zumindest – auch gewisse Einspareffekte zu Tage treten. Investitionsbedarfe und Aufwendungen für soziale Infrastrukturen und deren Angebote fallen in geringerem Umfang an oder wachsen zumindest langsamer. Für die Umlandgemeinden können sich im Zuge einer verstärkten Wohnungsbautätigkeit dagegen nennenswerte zusätzliche Haushaltsbelastungen ergeben, wie die Beispielberechnungen zur Kinderbetreuung in ostdeutschen Umlandkommunen oben exemplarisch gezeigt haben. Inwiefern diese durch weitere positive Wachstumswirkungen kompensiert werden können, lässt sich pauschal kaum beurteilen. Für den Erfolg wohnungsbau-politischer Maßnahmen unter Einbeziehung des Umlandes ist es deshalb erforderlich, einen Ausgleich zwischen Nutzen bzw. möglichen Einsparungen der Kernstadt einerseits und Haushaltsbelastungen in Umlandgemeinden andererseits herzustellen. Kann die Bereitstellung sozialer Infrastrukturen im Umland effizienter erfolgen, wie die Beispielrechnungen zu den Schulen exemplarisch veranschaulicht haben, könnte dies als zusätzlicher Anreiz für ein abgestimmtes, gemeinsames Vorgehen genutzt werden.

Der Nachfragedruck in den Großstädten entsteht dadurch, dass dort vergleichsweise viele junge Menschen hinziehen. Alteingesessene Bevölkerungsgruppen sollen jedoch nach Möglichkeit nicht aus solchen „Schwarmstädten“ verdrängt werden. Es lässt sich aber auch eine umgekehrte Bewegung beobachten: Junge Familien ziehen verstärkt ins Umland. In entsprechenden Neubaugebieten ergibt sich daraus – zumindest in den ersten Jahren – ein überdurchschnittlich hoher Kinderanteil, verbunden mit entsprechenden Bedarfen an sozialen Infrastrukturen. Allerdings ist absehbar, dass sich die Altersstruktur dort im Zeitverlauf wandeln dürfte, weil die

Bewohnerschaft gemeinsam altert. Dieser Effekt dürfte umso stärker sein, je größer der Eigentumsanteil im Wohngebiet ist. Für die betroffenen Kommunen kann dies perspektivisch allerdings bedeuten, dass die anfangs benötigten Kinderbetreuungseinrichtungen irgendwann nicht mehr gebraucht werden. Investitionen in andere soziale Infrastrukturen sind dann absehbar.

Auch aus der Perspektive der zukünftigen Nutzerinnen und Nutzer spielen finanzielle Überlegungen eine wichtige Rolle. Wenn potenzielle Einsparungen bei den Wohnkosten im engeren Sinne in den Kernstädten durch höhere Elternbeiträge bei der Kinderbetreuung und weitere Komplementärkosten überkompensiert werden, kann dies die Attraktivität des neuen Wohnraums im Umland senken.

Die hier vorgenommenen Modellrechnungen für die Bereiche Kinderbetreuung und Schulen haben deshalb ausgewogene wohnungspolitische Maßnahmen unterstellt, die weder auf einzelne Alterskohorten noch auf eine Förderung des Wohnbaus nur in den Kernstädten oder nur dem Umland abzielen. Im Idealfall verteilen sich junge und ältere Menschen entsprechend ihren individuellen Präferenzen auf die Kernstadt und die Umlandgemeinden in gleichem Maße.

Entsprechende Verteilungsprozesse lassen sich jedoch – insbesondere unter Berücksichtigung aller möglichen Langfristentwicklungen – planerisch kaum vorwegnehmen. Anders als durch die Modellrechnungen suggeriert, sollten die einzelnen Bereiche sozialer Infrastrukturen deshalb nicht getrennt voneinander, sondern immer in der Zusammenschau betrachtet werden. Entsprechend flexibel gestaltete Gebäude würden beispielsweise die Nutzung als Kinderbetreuungseinrichtung, Grundschule oder – im Bedarfsfall – auch als Pflegeeinrichtung für ältere Menschen ermöglichen und die soziale Infrastruktur damit demografiefester machen.

Die Schaffung von Wohnraum in neu zu entwickelnden Baugebieten in urbanen Umlandkommunen wäre dabei allerdings nur die zweitbeste Lösung. Vor diesem Hintergrund wäre die schon in vorhergehenden Abschnitten (vgl. Kap. 3) empfohlene Nutzung von Flächenpotenzialen in bestehenden Siedlungsstrukturen auch hier der bessere Ansatz. Unter Umständen können sogar frühere Neubausiedlungen mit den hier beschriebenen Herausforderungen bezüglich ihrer Altersstruktur auf diese Weise demografisch stabilisiert und die vorhandenen Infrastrukturkapazitäten wieder besser genutzt werden. Dies würde sich nicht nur auf die sozialen Infrastrukturen auswirken, die durch die öffentliche Hand bereitgestellt werden. Auch die lokale Nachfrage nach gewerblichen Angeboten und Dienstleistungen könnte sich so erhöhen. Die wohnungspolitische Zusammenarbeit zwischen Kernstadt und Umlandgemeinde würde dann mit dazu beitragen, kulturelle Einrichtungen zu unterstützen und beispielsweise Gastronomie und Einzelhandel vor Ort zu erhalten.

6. Ansätze zur Erschließung des Umlandes von Städten und zur Intensivierung von Stadt-Umland-Kooperationen

Grundsätzlich sind sich Akteure einig über Sinn und Nutzen von Kooperationen. So benennt auch die Baulandkommission in ihren Empfehlungen auf Grundlage der Beratungen in der Kommission für „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ von 2019 eine „stärkere interkommunale Zusammenarbeit und Koordinierung bei der Wohnbaulandentwicklung, Raumordnung und Regionalplanung“ als wichtiges Handlungsfeld einer nachhaltigen Baulandmobilisierung und zur besseren Wohnraumversorgung (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat 2019: 6).

In der Praxis kann dies aber ganz anders aussehen. Es gibt nur wenige Kooperationen bei der Entwicklung von Wohngebieten oder darüber hinaus eine interkommunal abgestimmte Wohnungsbaupolitik. Dies liegt an fiskalpolitischen Interessendisparitäten zwischen Kernstädten und Umland, Konkurrenz um einkommensstarke Bevölkerungsgruppen, Engpässen bei ausgewählten Infrastrukturen, unzureichender Transparenz über die jeweiligen Vor- und Nachteile und damit oft unlösbar scheinenden Aushandlungsprozessen. Kooperationen über Stadt- und Gemeindegrenzen hinweg sind nach wie vor kein Selbstläufer.

6.1 Voraussetzungen und Erfolgsfaktoren

Bei interkommunalen Kooperationsprojekten geht es in aller Regel darum, die Funktionsfähigkeit eines Raumes durch die gemeinsame Lösung von Problemen bzw. die gemeinschaftliche Erledigung bestimmter (freiwilliger oder pflichtiger) Aufgaben zu erhöhen. Darunter fällt auch die Aufgabe der Schaffung bezahlbaren Wohnraums.

Voraussetzung ist eine fundierte Vorbereitung, da anderenfalls sehr kurzfristig kontraproduktive Wirkungen entstehen können. Daher sollte zunächst genau geprüft werden, in welchen Ausgangssituationen, mit welchen Themen und Akteuren und in welcher Arbeitsteilung zwischen den beteiligten Kommunen eine interkommunal abgestimmte und gemeinsam getragene Wohnbaulandentwicklung mit dem Ziel, mehr bezahlbares Wohnen zu ermöglichen, sinnvoll sein kann. Dies wird noch voraussetzungsvoller, falls die interkommunale Kooperation eine Landesgrenze überschreiten sollte, da dann möglicherweise zudem unterschiedliche Regelungen der Bundesländer (z. B. im Hinblick auf Infrastrukturen) mit berücksichtigt werden müssen.

In der Zusammenarbeit spielen Regeln wie Transparenz, „gleiche Augenhöhe“ und Verbindlichkeit eine wichtige Rolle. Klare Festlegungen zu Aufgaben und Rollenverteilungen sowie zeitliche Vereinbarungen sind unverzichtbar. Es erleichtert eine Zusammenarbeit, wenn Akteure vor Ort an bereits bestehende positive Erfahrungen der Kooperation anknüpfen können. „Eingespielte“ Kooperationen vertrauen eher auf einen z.B. erst mittelfristigen Vorteils-/Nachteilsausgleich.

Der Vorteils-/Nachteilsausgleich gehört zu den schwierigsten Bausteinen von Kooperationsprozessen. Interkommunale Kooperationen sind häufig

mit schwer zu kalkulierenden Risiken behaftet: der Abschätzung der finanziellen Auswirkungen von Projekten, den nicht immer erkennbaren Erfolgsaussichten über längere Zeiträume sowie möglicherweise erforderlichen zusätzlichen kommunalen Investments und einer Neubewertung von Einzelprojekten. Auch die Rahmenbedingungen können sich ändern. Die Initiierung und erfolgreiche Durchführung der meisten Kooperationsprojekte setzt daher eine transparente und umfassende Regelung von Vorteils- und Nachteilsausgleichen voraus, die auf einer realistischen Risikoabschätzung basiert. Damit wird versucht, die erkennbaren Risiken und Nachteile, aber auch die durch die Kooperation entstehenden Vorteile auf alle beteiligten Partner gerecht zu verteilen.

Dies gilt auch für die Bereitstellung von Wohnbauland/Wohnraum. Hier spielen Fragen der Kosten durch Neubau und vor allem für den dauerhaften Unterhalt sozialer und technischer Infrastrukturen eine wichtige Rolle. Einfach gesagt: Umlandkommunen stellen sich die Frage, warum sie einen Beitrag zur Entlastung des Wohnungsmarkts leisten sollten, wenn sie bei Wohnfolgekosten auf sich allein gestellt sind. Deshalb sollten zu Beginn der Zusammenarbeit die Finanzierung der Kooperation geklärt und ein Verfahren für den Vorteils-/Nachteilsausgleich erarbeitet sein. Optimal ist eine Regelung, die allen beteiligten Partnern erkennbare Vorteile bietet („win-win-Lösungen“) und damit die Akzeptanz von Kooperationen erleichtert. Es gibt allerdings auch Aspekte, so z.B. Auswirkungen im Finanzausgleich, die sich nicht ohne Weiteres durch Vereinbarungen zwischen den Kooperationspartnern regeln lassen, sondern gesetzlicher Regelungen bedürfen (Bunzel/Reitzig/Sander 2002: 265).

Abb. 19:
Vor- und Nachteile
interkommunaler
Kooperation im
Handlungsfeld Wohnen

Vorteile	Nachteile
Möglichkeit einer regional abgestimmten Siedlungsentwicklung (Konzentration auf geeignete Standorte, Freiraumschutz etc.)	Einschränkungen/Verlust kommunaler Planungshoheit (besonders in kleineren Umlandgemeinden)
Möglichkeit zur Gestaltung regionaler Bodenpreise	Finanzielle Belastungen durch neue Infrastrukturen (Erstellung, Betrieb)
Bessere Auslastung vorhandener Infrastrukturen/neue Infrastrukturangebote (Umlandgemeinden)	Einnahmeverluste bei Einkommensteuer, Schlüsselzuweisungen (besonders in Kernstädten)
Bindung der Bevölkerung an den Ort, verträgliche Erhöhung der Einwohnerzahlen (Umlandgemeinden)	
Effizientere Verfahren für Ausgleichsregelungen	
Erschließen neuer Kooperationsfelder	

Quelle: Zusammenge stellt u.a. nach Arno Bunzel, Frank Reitzig, Robert Sander (2002): Interkommunale Kooperation im Städtebau, Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 34, Berlin.

Gute Voraussetzungen für einen erfolgreichen Interessenausgleich sind dann gegeben, wenn es – als harten Faktor – wirtschaftliche Spielräume gibt. Als weicher Faktor spielt die Kompromissbereitschaft aller beteiligten Akteure eine wichtige Rolle. Wirtschaftliche Spielräume können sich dann ergeben, wenn der Kaufpreis für ein Grundstück günstig ist¹². So entstehen Möglichkeiten, unvorhergesehene Kostensteigerungen und damit verbundene Zeitverzögerungen aufzufangen, die durch technische Probleme oder Nachbarschaftseinwendungen entstehen können. Wenn sich das Vorhaben

¹² Allerdings sollten die Kostenvorteile eines günstigen Grundstücks nicht im Planungsprozess aufgebraucht, sondern in ein kostengünstiges Angebot transferiert werden. Deshalb ist auch bei kostengünstigen Grundstücken wenig Spielraum.

aufgrund hoher Grundstückskosten und steigender Baukosten in wirtschaftlich schwierigen Rahmenbedingungen bewegt, ist dies oft nicht oder nur sehr schwer möglich (BBSR 2018b: 92 f.) Einige Kommunen setzen zudem auf einen offenen Dialog und Beteiligungsverfahren, um die Willensbildung und Entscheidungsfindung für die Vorhaben abzusichern.

Grundsätzlich sind die Vor- und Nachteile einer interkommunalen Kooperation bei der Entwicklung von Wohngebieten lokal und regional unterschiedlich, Vor- oder Nachteile für Kernstadt oder Umlandkommune sind in der Regel reziprok, heterogen und nicht eindeutig zu verallgemeinern.

6.2 Praxisbeispiele

Es gibt in verschiedenen deutschen Kommunen interkommunale Kooperationsansätze im Handlungsfeld (Wohn-)Baulandbereitstellung/Wohnen:

- In der Stadt Freiburg i. Br. gibt es eine Projektgruppe Interkommunale Planungsk Kooperation. Sie ist Ansprechpartnerin für interessierte Gemeinden und Eigentümer*innen in der Region. Die Idee der Stadt Freiburg ist es, die der Stadt im Flächennutzungsplan zugeteilten Flächenanteile in Abstimmung mit dem Regierungspräsidium und dem Regionalverband Südlicher Oberrhein auf Gemeinden zu übertragen, sodass dort auch Bauflächen zur Entwicklung und Sicherung der kommunalen Infrastruktur zur Verfügung stehen. Das gilt i.d.R. für Gemeinden mit gutem Anschluss an den ÖPNV bzw. regionalen Schienenverkehr. Damit kann gleichzeitig der auf der Stadt Freiburg lastende Siedlungsdruck gemindert werden. Die Übertragung der Wohnbaufläche muss nachvollziehbar vertraglich dokumentiert werden. Die Verfahrenshoheit und die Beteiligung der Öffentlichkeit in den Gemeinden verbleiben vollständig bei der jeweiligen Kommune. (www.freiburg.de/pb/1416473.html)
- In München existiert ein „Regionales Bündnis für Wohnungsbau und Infrastruktur“. Ziel ist ein offener Informationsaustausch auf Augenhöhe, bei dem es nicht nur um Wohnungsbau geht, sondern von Beginn an auch über die Folgekosten und Belastungen diskutiert wird. Die begrenzten Ressourcen sollen unter möglichst großer Synergie für gemeinsame Ziele und weitgehende Schonung der Flächenreserven und unter Ausnutzung bestehender Infrastrukturen eingesetzt werden, um Lebensqualität und Prosperität der Metropolregion München zu erhalten und ausbauen zu können (Beschluss des Ausschusses für Stadtplanung und Bauordnung vom 5.10.2016). Ein Instrument dazu sind „Regionale Wohnungsbaukonferenzen“, die jährlich stattfinden.
- Mit dem Regionalen Wohnraumversorgungskonzept der Region Hannover wurde die Voraussetzung für die Umsetzung geförderten Wohnungsneubaus in allen regionsangehörigen Städten und Gemeinden geschaffen. Zudem wird so eine gemeinsame und abgestimmte Wohnungsbaukoordination in der Region möglich. Für jede Kommune wurden örtliche Handlungsschwerpunkte der Wohnungsmarkt- und Stadtentwicklung definiert. Auf dieser Grundlage werden seitens der Fördermittelgeberinnen NBank und Region Hannover Wohnungsneubauvorhaben in den entsprechenden Kommunen befürwortet. (Empirica 2019)

Interkommunale Kooperation ist auch in der seit 2020 neu strukturierten Städtebauförderung weiterhin wichtig¹³. Förderfähig sind interkommunale Maßnahmen, insbesondere von kleineren Städten und Gemeinden, sowie Stadt-Umland-Kooperationen einschließlich Maßnahmen zur Bildung interkommunaler Netzwerke (Verwaltungsvereinbarung 2020).

Auch im Verkehrsbereich gibt es Praxisbeispiele. Verkehrsverbünde sind im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) eine etablierte interkommunale Kooperation. Sie bieten Nutzerinnen und Nutzern des ÖPNV eine einheitliche Nutzeroberfläche über verschiedene Verkehrsmittel. Es existiert ein gemeinsamer Tarif, und die Angebote unterschiedlicher Verkehrsträger und -unternehmen werden aufeinander abgestimmt. Verkehrsverbünde bieten ein breites Tarifangebot für unterschiedliche Zielgruppen, das beispielsweise auch Jobtickets umfasst, die für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer für das Pendeln zwischen Umland und Kernstadt oft ein günstigeres Angebot als die regulären Tarife bieten. Seit den 1990er-Jahren expandieren Verkehrsverbünde auch in das weitere Umland der Ballungsräume und in ländliche Räume. Voraussetzung war, dass die Gründung von Verkehrsverbünden im Rahmen von Bahnreform und Regionalisierung im Bundes- und Landesrecht verankert wurde. Die Bundesländer unterstützten – und unterstützen in den Ländern mit „weißen Stellen“ auch weiterhin – die Gründung von Verkehrsverbünden organisatorisch und finanziell, so dass bei den beteiligten Gebietskörperschaften die Bereitschaft vorhanden ist, einen Finanzierungsanteil zu übernehmen. Dass Verkehrsverbünde für einen attraktiven ÖPNV notwendig sind, ist weitgehend unbestritten. Dieser Grundkonsens ist wichtig, wenn gegenwärtig bei bestehenden Verkehrsverbünden Lastenverteilung und Einnahmenaufteilung (Hansen 2016) diskutiert werden – den zentralen Streitthemen, die das Potenzial zu „Sollbruchstellen“ haben. Am Beispiel der Verkehrsverbünde wird deutlich, wie wichtig ein starker Grundkonsens über die sachliche Sinnhaftigkeit einer Zusammenarbeit ist. Zudem zeigt sich, dass ein Anstoß von außen in Verbindung mit einer finanziellen Förderung einer interkommunalen Kooperation wichtige Impulse geben kann.

6.3 Schaffung förderlicher Rahmenbedingungen

Die Entscheidung über die Entwicklung von Projekten der interkommunalen Kooperation liegt allein im Ermessen der Kommunen. Übergeordnete Instanzen können in einem gewissen Maß Druck ausüben, aber keinen Zwang. Eine eher zurückhaltende Einflussnahme, die auf Überzeugungsarbeit setzt, kann die Bereitschaft zur Kooperation fördern. Steuerungsformen, die staatlicherseits erwünschtes kommunales Verhalten belohnen bzw. unterstützen, erscheinen besonders geeignet. Zu nennen sind etwa eine „kooperationsfördernde“ Gestaltung von Vergaberichtlinien staatlicher Förderprogramme, direkte, gerade für Kommunen in benachteiligten Räumen besonders attraktive Zuwendungen, die Flexibilisierung von Vorschriften oder die Übernahme der Kosten externer Moderator*innen bzw. Mediator*innen. Auch die Flexibilisierung einzelner Vorschriften gehört dazu. Besonders wirkungsvoll können solche Rahmenbedingungen sein, wenn sie längerfristig angelegt und Ebenen übergreifend abgestimmt sind. Bund und Länder können also die interkommunale Zusammenarbeit – auch im Handlungsfeld Wohnen – auf vielfältige Weise direkt und indirekt fördern. Allen Beteiligten sollte klar sein, dass Kooperation kein Instrument ist, das schnelle Lösungen bringt. Die Entwicklung einer interkommunalen Kooperationskultur benötigt Zeit.

¹³ Vor allem durch das Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ konnten im Rahmen der Städtebauförderung interkommunale Kooperationen erfolgreich etabliert werden. Seit 2010 wurden bundesweit mehr als 600 Maßnahmen gefördert (BBSR 2018b).

7. Fazit/Empfehlungen

Der Entlastungswohnungsbau im Umland unterscheidet sich insoweit von der klassischen Suburbanisierung, als dass es nicht um den Neubau weiterer Ein- und Zweifamilienhäuser geht. Der Wohnungsbau leistet einen Beitrag zu lebendigen Quartieren/Stadtteilen, und es werden keine monofunktionalen „Schlafsiedlungen“ errichtet. Eine Voraussetzung dafür sind angemessene Dichten und vielfältige Wohnangebote, die unterschiedliche Zielgruppen ansprechen und in qualifizierte Freiräume eingebettet sind. Im Rahmen des Neubaus werden Angebote für quartiersverträgliches Gewerbe, soziale Infrastruktur und Nahversorgung geschaffen. Mit dem Wohnungsbau soll dezidiert ein weiterer Donut-Effekt vermieden werden. Vielmehr soll der Neubau in Beziehung zum lokalen Stadtzentrum stehen und lokale Stadtqualitäten aufnehmen sowie weiterentwickeln.

7.1 Handlungsfeld Wohnungsbau in den Verflechtungsräumen der Städte

Das Umland kann einen Beitrag zur Entlastung der angespannten Wohnungsmärkte der Kernstädte leisten. Voraussetzung ist eine Steuerung der Baulandausweisungen vor dem Hintergrund regionaler Entwicklungsziele.

- Der Druck aus den Kernräumen der Metropolen kann und sollte zur Qualifizierung der bestehenden Siedlungsräume genutzt werden. Dazu gehören sowohl die Zentren als auch die Ortslagen. Die Umsetzung von Wohnungsbauprojekten darf deshalb nicht nur der Logik des günstigen Baulands folgen, sondern sollte auch andere Prinzipien einer nachhaltigen Stadtentwicklung berücksichtigen.
- Der Wunsch nach einer „Teilhabe am Wachstum“ aus dem Umland muss die vorhandenen Potenziale der Kernstadt und die der jeweiligen Gemeinde realistisch bewerten. Das bedeutet, die Verteilung des perspektivisch möglichen und erforderlichen Wohnungsneubaus in einer räumlichen Balance zwischen Kernstadt und Region anzustreben.
- Eine regionale Wohnungsmarktbeobachtung kann als Einstieg in eine regionale Wohnungsmarktkonzeption dienen. Dazu gehören die Ermittlung der Potenziale der Innenentwicklung, die Überprüfung von Flächenausweisungen und die Erweiterung des Spektrums von Wohnangeboten auf neue Bedarfe und Zielgruppen.
- Eine wichtige Herausforderung besteht in der Schaffung von alternativen Wohnangeboten für ältere Menschen in zentraleren Lagen, denn die Rahmenbedingungen für das Wohnen im Alter werden durch Anpassungserfordernisse der Gebäude sowie weite Wege zu Versorgungs- und Gesundheitsangeboten bestimmt. Damit eröffnen sich zwei Chancen: Zum einen können Familien mit dem Wohnwunsch Einfamilienhaus Bestandsgebäude übernehmen und zum anderen kann auch über eine Weiterentwicklung der Siedlungen nachgedacht werden.
- Die Umsetzung von Wohnungsbauvorhaben im bezahlbaren Mietwohnungsbau in Umlandgemeinden ist vom Vorhandensein entsprechender Akteure (Wohnungsbaugesellschaften, Genossenschaften) abhängig. Das ist ein Ansatzpunkt für eine Zusammenarbeit bzw. auch der Ausweitung des Aktivitätsraums von Wohnungsbaugesellschaften aus den Kernstädten oder der Neugründung regionaler Gesellschaften.

- Die Gemeinden im Umland haben unterschiedlich große Anwendungserfahrungen mit dem städtebaurechtlichen Instrumentarium. Daraus resultieren oft unterschiedlich starke Verhandlungspositionen gegenüber Investoren. Regional oder landesweit tätige Institutionen (z.B. Bauland-Offensive Hessen GmbH, gemeinsame Gesellschaft des Landes und der Nassauischen Heimstätte) können die Kommunen bei Identifizierung von Potenzialflächen, bei der Entwicklung von Nutzungsideen (Machbarkeitsstudien) und bei der Baulandentwicklung („Bauamt auf Zeit“) unterstützen.
- Im Umland der Metropolen gibt es (im zweiten Ring) bestehende Baurechte (oder Bauerwartungsland in FNPs), deren Zahl und Qualität unbekannt sind. Es ist zu vermuten, dass im Rahmen der Angebotsplanung insbesondere Ein- und Zweifamilienhausgebiete ausgewiesen wurden. Die Eignung der Gebiete generell sowie für eine dichtere Bebauung ist zu prüfen.
- Das kommunale Interesse am Wachstum (und der Ausweisung von Bauflächen) resultiert auch aus den Anreizmechanismen des Finanzausgleichs bzw. den Stigmatisierungen bei einer stagnierenden oder schrumpfenden Bevölkerungsentwicklung. Voraussetzung für eine nachhaltige Stadt-Umland-Entwicklung in Balance ist ein Paradigmenwechsel hin zu einer ganzheitlichen Betrachtung regionaler Entwicklungschancen. In Kommunen mit wachsenden und sinkenden Einwohnerzahlen bestehen gleichermaßen Investitionsbedarfe. Es müssen einerseits die Chancen erhalten werden, endogene Zukunftsperspektiven zu entwickeln. Andererseits sollten die Raumbegabungen – die sich aus Lage, infrastrukturellen Voraussetzungen und Flächenpotenzialen ergeben – adäquat genutzt werden.

7.2 Handlungsfeld Mobilität

Mit Blick auf Mobilität und Verkehr hat die Pandemie zu erdrutschartigen Veränderungen geführt, die für eine nachhaltige Mobilität Chancen und Risiken darstellen.

- An der Richtigkeit und Relevanz, dass Verkehr stärker zum Klimaschutz beitragen, mit Ressourcen sowie Flächen sparsamer umgehen und Daseinsvorsorge gewährleisten muss, ändert sich durch die Pandemie nichts. An den grundsätzlichen Zielsetzungen, für die es mit dem Klimaschutzpaket einen breiten Konsens gab, sollte festgehalten werden. Dies gilt auch vor dem Hintergrund, dass der private Pkw in Zeiten der Pandemie als geschützter Raum starken Zuspruch gewinnt.
- Der Radverkehr hat durch die Pandemie Rückenwind bekommen, den es für seine weitere Förderung zu nutzen gilt. Dagegen haben sinkende Fahrgastzahlen und Vertrauensverlust den ÖPNV in eine Krise gestürzt. Bund, Länder und Kommunen sind gefordert, den ÖPNV kurzfristig stärker zu fördern, so dass Einschnitte beim Angebot vermieden werden.
- Die Pandemie rückt Schwachpunkte des ÖPNV in den Fokus. Hierzu zählt der starke Nachfragezuwachs, ohne dass gleichzeitig das Angebot bei Fahrzeugkapazitäten und Infrastruktur entsprechend erweitert wurde. Ein weiterer Punkt sind fehlende Tarifangebote für sich ändernde Beschäftigungsverhältnisse. Die Erfahrungen der Pandemie bieten die Chance, den ÖPNV in Richtung in Qualität und Kundenorientierung weiterzuentwickeln.

Bei der Standortwahl für neue Siedlungen ist auf das Potenzial der Alternativen zum privaten Pkw zu achten, und die innere Erschließung ist so zu gestalten, dass Zufußgehen, Radfahren und der ÖPNV im Vordergrund stehen.

- Ziel einer nachhaltigen Verkehrspolitik im Umland sollte es sein, vorhandene Siedlungskerne funktional und baulich zu stärken und aufzuwerten, um Wege in die Kernstadt möglichst überflüssig zu machen. Dazu können auch sogenannte Co-Workingspaces gehören, deren Bau und Betrieb auch in Kooperation mit großen Arbeitgebern in den Kernstädten umgesetzt werden kann.
- Erste Priorität bei der Standortauswahl von neuen Siedlungen sollten vorhandene Schienenverkehrsstrecken haben. Besonders geeignet sind solche Strecken, bei denen noch freie Kapazitäten vorhanden sind. Für die planerische Umsetzung ist hierzu eine Stärkung der Regionalplanung wichtig.
- Bei der inneren Erschließung der neuen Siedlungen sollte der Umweltverbund (ÖPNV, Radverkehr, Fußverkehr) priorisiert werden. Hierzu zählen beispielsweise auch attraktive Fußwege zu den Haltestellen (u.a. Vermeidung von Umwegen und langen Wartezeiten an Ampeln). Eine Umsetzung kann im Rahmen städtebaulicher Verträge oder innovativer Stellplatzsatzungen erfolgen, die eine Reihe von Kommunen im Rahmen der Handlungsspielräume der Landesbauordnungen eingeführt hat. Sie bieten die Möglichkeit, statt Stellplätze zu bauen, weiter gefasste Mobilitätskonzepte zu realisieren.
- Innovative wohnungsbezogene Mobilitätskonzepte entstehen bislang eher in großstädtischen Zusammenhängen, wo kommunale Stellplatzsatzungen eine Reduktion der Stellplatzbaupflicht ermöglichen. Landesbauordnungen sollten – wo noch nicht geschehen – die starre Zuordnung von Wohnungsbau und Stellplatzbaupflicht lockern und flexible Lösungen in Form von wohnungsbezogenen Mobilitätsdienstleistungen ermöglichen.

Der ÖPNV sollte ausgebaut und konkurrenzfähig zum Pkw gestaltet werden.

- In den zentralen Bereichen großer urbaner Zentren existieren bereits erhebliche Kapazitätsengpässe in den ÖPNV-Netzen. Hier sind Kapazitätserweiterungen teilweise eine Voraussetzung für Angebotsverbesserungen (ggf. Hebung von Kapazitätsreserven durch Dezentralisierung von Umsteigepunkten).
- Mit der Aufstockung des GVFG und erweiterten Fördermöglichkeiten sowie mit einem höheren Anteil der Länder an der Umsatzsteuer wurden wesentliche Grundlagen für Infrastrukturinvestitionen geschaffen. In den Fokus rücken Fragen, wie dem Fachkräftemangel begegnet und wie Bürger*innen besser als bisher mitgenommen und überzeugt werden können.
- Die Erweiterung von Schienennetzen sollte zwar mittel- bis langfristiges Ziel bleiben, die Beschaffung von neuen Schienenfahrzeugen ist aber kurzfristig nicht möglich. Für kurzfristige Angebotsverbesserungen rückt daher der Bus ins Blickfeld: Um die Attraktivität dieses ÖPNV-Angebots zu verbessern, sollten Busspuren und Schnellbuslinien eingerichtet werden.
- Die Tarife des ÖPNV müssen gegenüber den Kosten eines privaten Pkw wettbewerbsfähig sein. Kritisch sind Tarifsprünge, die sich an Zonen- und Wabengrenzen ergeben. Tarifangebote für flexible Arbeitszeitmo-

delle und/oder Arbeitsorte sowie Arbeit im Homeoffice fehlen oft. (Entfernungsabhängige) Tarifstrukturen und -angebote gilt es weiterzuentwickeln (eTicket).

- Auszuloten ist, inwieweit neue Angebote im öffentlichen Verkehr wie Seilbahnen, Bus Rapid Transit oder On-demand-Angebote Bausteine eines attraktiven ÖPNV-Gesamtsystems werden können.
- Im Hinblick auf gute Verbindungen zwischen Stadt und Umland gewinnt die Zusammenarbeit der verschiedenen Aufgabenträger des ÖPNV an Bedeutung. Das Bundesland sollte hierbei eine koordinierende Funktion übernehmen.

Es gilt, die Alternativen zum Pkw attraktiver zu machen, z.B. durch die Förderung der (e)Fahrrad-Nutzung.

- Neben dem ÖPNV müssen die Voraussetzungen für die Fahrradnutzung verbessert werden. Gute Bedingungen für den Radverkehr sollten flächendeckend geschaffen werden, wozu auch sichere Abstellmöglichkeiten an ÖPNV-Stationen gehören. Ein Baustein dieses Ansatzes ist die Anlage von Radschnellverbindungen, mit denen die Fahrradnutzung auch auf längeren Distanzen interessant werden kann.
- Anbieter von Sharing-Angeboten konzentrieren bislang Ihre Angebote in den Kernstädten. Neue Wohnquartiere im Umland bieten die Chance, Car- und Lastenradsharing in Kooperation mit der Wohnungswirtschaft und evtl. den Verkehrsverbünden in diesen Regionen wirtschaftlich rentabel anzubieten.
- Zur Förderung des Umweltverbunds sollte die effiziente Nutzung der Infrastruktur „Straße“ thematisiert werden. In Anbetracht einer durchschnittlichen Pkw-Besetzung mit 1,5 Personen und mit nur 1,2 Personen im Berufsverkehr stellt sich die Effizienzfrage. Verkehrsmittel, die den vorhandenen Platz besser ausnutzen, sollten priorisiert werden, so dass für ihre Nutzung ein Anreiz besteht. Zu denken ist hier an preisliche Signale (z. B. Parkraumbewirtschaftung) oder die Förderung einer freiwilligen Organisation von Fahrgemeinschaften (z.B. über Pendlerparkplätze).
- Es sollte ausgelotet werden, ob ein betriebliches Mobilitätsmanagement für große Arbeitgeber verpflichtend eingeführt werden kann.
- In den kommunalen Verwaltungen und Unternehmen kann ein betriebliches Mobilitätsmanagement helfen, kommunale Verkehrsangebote zu vermitteln. Wesentliche Bausteine sind ein konsequentes Parkraummanagement, Service rund um den Radverkehr, Corporate Carsharing und attraktive Job-Tickets (Beispiel: LandesTicket Hessen).

Die hier genannten Maßnahmen zur Steuerung des Verkehrs werden nur dann wirksam, wenn konterkarierende Privilegien und Förderungen überdacht und abgebaut werden. Dazu zählen die Pendlerpauschale und das Dienstwagenprivileg.

7.3 Handlungsfeld Bereitstellung sozialer Infrastrukturen

Als Grundlage für konkrete wohnungsbaupolitische Maßnahmen in Stadt-Umland-Räumen sind detaillierte Schätzungen der damit verbundenen Inf-

rastrukturbedarfe auf Basis der jeweiligen lokalen und regionalen Gegebenheiten erforderlich.

- In der Gesamtschau für die Bundesrepublik dürften sich die Entlastungen der Wohnungsmärkte in den Kernstädten und die daraus resultierenden Zusatzausgaben für soziale Infrastrukturen im Umland in etwa die Waage halten. Allerdings kann sich die finanzielle Situation durch den notwendigen Ausbau von Kitas und Schulen im Zuge überproportionaler Einwohnerzuwächse für einzelne Umlandgemeinden durchaus gravierend verändern.

Für neue Kapazitäten im Bereich der sozialen Infrastruktur sollten geeignete Leerstände oder unterausgelastete technische und soziale Infrastrukturen genutzt werden.

- Maßnahmen, die das Ziel einer Wohnungsmarktentlastung von Kernstädten verfolgen, sollten auf Räume fokussiert werden, in denen es Leerstände und freie Kapazitäten gibt.
- Die dadurch intendierte Umlenkung des Bevölkerungswachstums würde – im Idealfall – keine oder nur geringe zusätzliche Investitionen und Aufwendungen erfordern.
- Vorhandene Einrichtungen der öffentlichen Hand könnten dadurch stabilisiert werden. Gleichzeitig werden Engpässe durch überausgelastete Einrichtungen in den Kernstädten reduziert.

Für zusätzliche Investitionen in soziale Infrastrukturen empfehlen sich flexible, modulare und ggf. auch temporäre Bauweisen sowie die kombinierte Mehrfachnutzung von Einrichtungen (z.B. Krippe, Kindergarten und Grundschule in einer Einrichtung mit variablen Personal- und Gebäudeanteilen).

- Durch Mehrfachnutzungen dieser Art lassen sich nicht nur Synergieeffekte erzielen. Im Zeitverlauf kann auf diese Weise auch flexibler auf wechselnde Infrastrukturbedarfe reagiert werden.

Sowohl Neubaumaßnahmen als auch die Nutzung bestehender Gebäude und Infrastrukturen der sozialen Daseinsvorsorge sollten zu einer städtebaulichen Aufwertung von Umlandkommunen beitragen.

- Durch eine entsprechende Gestaltung kann ein langfristig wirkender Mehrwert für die bereits ortsansässige Bevölkerung geschaffen werden.

Bei der Planung von sozialen und technischen Infrastrukturen zur Erschließung von Umlandkommunen gilt es, die Belastungen für die Haushalte der öffentlichen Hand in einer Kosten-Nutzen-Abwägung verschiedener Alternativen zu eruieren.

- Bei Infrastruktureinrichtungen der sozialen Daseinsvorsorge überwiegen die Folgekosten aus dem Betrieb langfristig die Investitionen. Lebenszyklusbetrachtungen können dies angemessen berücksichtigen.
- In Fällen, bei denen die Finanzierung auf verschiedene staatliche Ebenen verteilt ist (z.B. Grundschulen: Gebäude bei der Gemeinde, Lehrkörper beim Land), sind ebenenübergreifende Abstimmungen langfristiger Planungen erforderlich.
- So sollte beispielsweise die Schul- und Sportstättenentwicklungsplanung zwischen Kernstädten und Umlandgemeinden eng aufeinander abgestimmt werden. Verschiedene Förderprogramme, wie z. B. der „DigitalPakt“ oder das Bundesprogramm „Sanierung kommunaler Einrich-

tungen in den Bereichen Sport, Jugend und Kultur“, sehen dies zum Teil explizit vor. Der Bund sollte aber bei der Auflage neuer Programme – wie z. B. für den Verkehrs- oder den Umweltbereich – darauf achten, dass interkommunale Planungsansätze noch stärker gefördert werden.

Die kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder sollten – neben der ohnehin bestehenden Einwohnerveredelung für größere Kommunen – durch eine „Demografie-Komponente“ ergänzt werden.

- Damit kann dem schnellen Wachstum von kleineren Kommunen in Metropolregionen Rechnung getragen werden.
- Alternativ wäre eine Erhöhung bzw. Neuausweisung von Zweckzuweisungen für spezifische Infrastrukturen im Rahmen des KFA denkbar, mit denen dem erhöhten Infrastrukturbedarf wachsender Umlandkommunen begegnet wird.

Eine Entlastung des Wohnungsmarktes stellt für Kernstädte einen Nutzen dar. Dieser ist monetär zu bewerten und begründet Ausgleichszahlungen an Gemeinden im Umland zur Finanzierung der dort erforderlichen Investitionen und zusätzlichen Ausgaben, sofern diese nicht durch das Land oder den Bund getragen oder durch andere positive Effekte kompensiert werden.

7.4 Handlungsfeld Ansätze zur Erschließung des Umlandes von Städten und zur Intensivierung von Stadt-Umland-Kooperationen

- Voraussetzung für eine erfolgreiche Kooperation ist ihre fundierte Vorbereitung, da anderenfalls sehr kurzfristig kontraproduktive Wirkungen entstehen können. Daher ist es wichtig, zunächst genau zu prüfen, in welchen Ausgangssituationen, mit welchen Themen und Akteuren eine interkommunal abgestimmte und gemeinsam getragene Wohnbaulandentwicklung mit dem Ziel, mehr bezahlbares Wohnen zu ermöglichen, sinnvoll sein kann.
- In der interkommunalen Kooperation im Kontext Bauland/Wohnen spielt die Grundsatzfrage eines Interessen- oder Vorteils-/Nachteilsausgleichs eine große Rolle. Dieser sollte daher zu Beginn einer Kooperation geregelt werden. Zentral sind Fragen der Kosten durch Neubau und für den dauerhaften Unterhalt sozialer und technischer Infrastrukturen. Zu Beginn der Zusammenarbeit sollte die Finanzierung der Kooperation geklärt sein. Ein Verfahren für den Vorteils-/Nachteilsausgleich sollte frühzeitig erarbeitet werden. Optimal ist eine Regelung, die allen beteiligten Partnern erkennbare Vorteile bietet („win-win-Lösungen“) und damit die Akzeptanz von Kooperationen erleichtert. Dies ist bei Ansätzen, die sich auf mehrere Kooperationsgegenstände beziehen, leichter als bei solchen, die nur ein Thema verfolgen.
- Ein Anknüpfen an bestehende Netzwerke/Kooperationen kann nützlich sein. „Eingespielte“ Kooperationen vertrauen eher auf einen z.B. erst mittelfristigen Vorteils-/Nachteilsausgleich.
- Eine Kooperation sollte auf eine „echte“ Partnerschaft („gleiche Augenhöhe“) zielen, auch wenn die Partner unterschiedliche Größen, unterschiedliche zentralörtliche Funktionen, unterschiedliche Finanzkraft etc. haben.

- Es muss nicht alles neu erfunden werden. Es gibt zwischen verschiedenen deutschen Kommunen bereits interkommunale Kooperationen im Handlungsfeld (Wohn-)Baulandbereitstellung/Wohnen. Auch im Rahmen der Städtebauförderung spielt interkommunale Kooperation seit Jahren eine herausgehobene Rolle – als Fördervoraussetzung und Fördertatbestand. Eine Fokussierung auf das Handlungsfeld Wohnen ist anzustreben.
- Kooperation braucht Zeit: Kooperation ist kein Instrument, das in kurzen Fristen zu Erfolgen führt. Dies sollte allen Beteiligten klar sein. Die Entwicklung einer interkommunalen Kooperationskultur benötigt Zeit.

8. Literatur

- Adam, Brigitte (2019): Vom Siedlungsbrei zum Städtischen? Eine mehrdimensionale Bestandsaufnahme der Suburbanisierung, in: Raumforschung und Raumordnung, H. 77(1): 35–55.
- Agora Verkehrswende (2020): Ein anderer Stadtverkehr ist möglich. Neue Chancen für eine krisenfeste und klimarechte Mobilität, Berlin.
- Alipour, Jean-Victor, Oliver Falck, Simone Schüller (2020): Homeoffice während der Pandemie und die Implikationen für eine Zeit nach der Krise. ifo Schnelldienst, 73(7), 30–36.
- Bähr, Ulrich, Juli Biemann, Philipp Hentschel, Jule Lietzau, Bertelsmann Stiftung (2020): Coworking im ländlichen Raum.
<https://doi.org/10.11586/2020076>
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2017b): Immer mehr Menschen pendeln zur Arbeit, <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Home/Topthemen/2017-pendeln.html> (letzter Zugriff: 16.3.2020).
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2019b): Immer mehr Beschäftigte pendeln, <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Home/Topthemen/pendeln.html> (letzter Zugriff: 16.3.2020).
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.) (2018b): Interkommunale Kooperation in der Städtebauförderung, Bonn.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2019a): Mieten inserierter Wohnungen erneut gestiegen, Fachbeitrag: April 2019.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2017a): Laufende Stadtbeobachtung – Raumabgrenzungen: Großstadregionen, <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/.../Grossstadregionen> (letzter Zugriff 31.1.2020).
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2018a): Erfolgsfaktoren für Wohnungsbauvorhaben im Rahmen der Innenentwicklung von dynamischen Städten, Bonn.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2021): Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland 2020, Bonn.
- Berlin-Institut & Neuland21 e.V. (2019). Urbane Dörfer. Wie digitales Arbeiten Städter aufs Land bringen kann.
- Bock-Famulla, Kathrin, et al. (2020): Ländereport frühkindliche Bildungssysteme 2019. Transparenz schaffen – Governance stärken, Studie der Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh.
- Braun, Reiner (2018): Wohnungsmarktproggnose 2019–22: Regionalisierte Prognose in drei Varianten mit Ausblick bis 2030, empirica-Paper Nr. 244.
- Brühl, Hasso, Claus-Peter Echter, Francis-ka Frölich von Bodelschwingh, Gregor Jekel (2005): Wohnen in der Innenstadt – eine Renaissance?, Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 41, Berlin.
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Hrsg.) (2019): Empfehlungen auf Grundlage der Beratungen in der Kommission für Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik (Baulandkommission), Berlin.
- Bunzel, Arno, Frank Reitzig, Robert Sander (2002): Interkommunale Kooperation im Städtebau, Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 34, Berlin.
- Burdack, Joachim, und Markus Hesse (2006): Reife, Stagnation oder Wende? Perspektiven zu Suburbanisierung, Post-Suburbia und Zwischenstadt: Ein Überblick zum Stand der Forschung, in: Berichte zur deutschen Landeskunde, 80(4): 381–399.
- CDU/CSU/SPD (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Berlin.
- DLR, DB (2020): Luftqualität in Schienenfahrzeugen (LUQAS), Untersuchung zur Ausbreitungswahrscheinlichkeit von Aerosolen im Fahrgastraum von Schienenfahrzeugen.
- EcoLibro GmbH (Hrsg.) (2015): Mobilität und Gesundheit – Ein Drittel weniger Krankheitstage durch moderate körperliche Bewegung auf dem Weg zur Arbeit, Troisdorf.
- Empirica (2019): Wohnraumversorgungskonzept der Region Hannover. Endbericht, i.A. der Region Hannover, Berlin/Bonn..
- Empirica (Hrsg.) (2015): Schwarmstädte in Deutschland. Ursachen und Nachhaltigkeit der neuen Wanderungsmuster in Deutschland, Bonn.
- Florida, Richard, Andrés Rodríguez-Pose, Michael Storper (2020): Cities in a Post-COVID World (Papers in Evolutionary Economic Geography # 20.41). Utrecht University.
- Gans, Paul (2017): Urban Population Development in Germany (2000–2014). The Contribution of Migration by Age and Citizenship to Reurbanisation, Comparative Population Studies 42: 319–352.
- Geppert, Kurt, und Martin Gornig (2003): Die Renaissance der großen Städte – und die Chancen Berlins, DIW-Wochenbericht 26: 411–418.
- Geppert, Kurt, und Martin Gornig (2010): Mehr Jobs, mehr Menschen: Die Anziehungskraft der großen Städte wächst, DIW-Wochenbericht 19: 2–11.

- Gies, Jürgen (2020): ÖPNV als Rückgrat der Verkehrswende – wer zahlt?, in: *Verkehr und Technik*, H. 1: 19–22.
- Göddecke-Stellmann, Jürgen, Teresa Lauerbach, Antonia Milbert (2018): *Zuwanderung in die Städte, Aktuelle Tendenzen aus unterschiedlicher Perspektive*, BBSR-Analysen KOMPAKT 09/2018, Berlin.
- Hamann, Götz, Josepha Raschendorfer (18.11.20): *Stadtflucht: Komm, wir zieh'n aufs Land!* Die Zeit, 48.
- Hansen, Nils (2016): *Einnahmeaufteilungsverfahren in Verkehrsverbünden*, Vortrag beim 11. Deutschen Nahverkehrstag in Koblenz, https://www.deutschnahverkehrstag.de/fileadmin/vortraege/DNT2016_Hansen_Einnahmeaufteilungsverfahren.pdf (letzter Zugriff: 22.4.2020).
- Häußermann, Hartmut (2009): *Der Suburbanisierung geht das Personal aus. Eine stadtsoziologische Zwischenbilanz*, in: *Stadtbauwelt* (181): 52–57.
- Henger, Ralph, und Michael Voigtländer (2019): *Ist der Wohnungsbau auf dem richtigen Weg?*, IW-Report 28/2019, Köln.
- Hesse, Markus (2010): *Reurbanisierung oder Metropolisierung? Entwicklungspfade, Kontexte, Interpretationsmuster zum aktuellen Wandel der Großstadtregionen*, in: *disP – The Planning Review*, 46(180): 36–46.
- Hollbach-Grömig, Beate, et al. (2005a): *Interkommunale Kooperation in der Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik*, Difu-Materialien 3/2005, Berlin.
- Hollbach-Grömig, Beate, und Holger Floeting (2005b): *Interkommunale Kooperation in der Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik. Ansätze – Konzepte – Erfolgsfaktoren*, Difu – Aktuelle Information, Berlin.
- Holm, Andrej, Henrik Lebuhn, Stephan Junker, Kevin Neitzel (2018): *Wie viele und welche Wohnungen fehlen in deutschen Großstädten? Die soziale Versorgungslücke nach Einkommen und Wohnungsgröße*, Düsseldorf.
- Holz-Rau, Christian, und Joachim Scheiner (2018): *Raum und Verkehr – welche Interventionen können zur Reduzierung klimawirksamer Verkehrsemissionen beitragen?*, in: *Straßenverkehrstechnik*, H. 1: 19–28.
- Hubeli, Ernst (2020): *Die neue Krise der Städte. Zur Wohnungsfrage des 21. Jahrhunderts*, Zürich.
- Jarass, Julia (2017): *Neues Wohnen und Mobilität: Präferenzen und Verkehrsmittelnutzung in einem innerstädtischen Neubaugebiet*, Berlin.
- Jauernig, Henning (25. 12 2020): *In diesen Regionen sind Immobilien preiswert - und das Internet*. Spiegel.
- KfW Bankengruppe (Hrsg.) (2019): *KfW-Kommunalpanel 2019*, Frankfurt/Main.
- Kholodilin, Konstantin, und Claus Michelsen (2017): *Keine Immobilienpreisblase in Deutschland – aber regional begrenzte Übertreibungen in Teilmärkten*, DIW-Wochenbericht 25.
- Koch, Tobias, et al. (2017): *Wohnraumbedarf in Deutschland und den regionalen Wohnungsmärkten*, Studie der Prognos AG zum Wohnungsbautag 2017, Berlin.
- Kohl, Sebastian, Pekka Sagner und Michael Voigtländer (2019): *Mangelware Wohnraum. Ökonomische Folgen des Mietpreisbooms in deutschen Großstädten*, FGW-Studie, Integrierende Stadtentwicklung, Nr. 18, Düsseldorf.
- Krämer, Andreas, Johannes Hercher (2021): *OpinionTRAIN 2020*, <https://www.rogator.de/oepnv-kontaktaengste-arbeitsorganisation-nachfrageentwicklung-bussen-bahnen-2021/> (letzter Abruf: 3.2.2021).
- Läpple, Dieter (2004): *Thesen zur Renaissance der Stadt in der Wissensgesellschaft*, in: Norbert Gestring, Herbert Glasauer, Christine Hannemann (Hrsg.): *Jahrbuch Stadtregion 2003. Schwerpunkt: Urbane Regionen*, Opladen: 61–77.
- Nobis, Claudia, Christine Eisenmann, Viktoriya Kolarova, Christian Winkler, Barbara Lenz (2020): *Mobilität in Zeiten der Pandemie. Auswirkungen von Corona auf Einstellungen und Mobilitätsverhalten*, in: *Internationales Verkehrswesen*, Heft 3/2020, S. 94–97.
- Novotny, Maik (2018): *Ein paar Prozent Innovation würden reichen*. Interview mit Anna Popelka und Georg Poduschka, in: *Bauwelt*, H. 4: 28–33.
- OECD (2019): *Education at a Glance 2019 – OECD Indicators*, Paris.
- OGA. (2020). *Grundstücksmarktbericht für das Land Brandenburg 2019*. Potsdam. Oberer Gutachterausschuss für Grundstückswerte Land Brandenburg.
- Prognos (2017): *Wohnraumbedarf in Deutschland und den regionalen Wohnungsmärkten*, Studie Wohnungsbautag 2017, Berlin.
- Radspieler, Maria, Katherine Guertler (2020): *Hygieneschutzmaßnahmen im ÖPNV. Verhalten und Wahrnehmung von Fahrgästen in der Corona-Zeit*, in: *Internationales Verkehrswesen*, Heft 4/2020, S. 44–47.
- Samtleben, Claire, Yvonne Lott, Kai-Uwe Müller (2020): *Auswirkungen der Ort-Zeit-Flexibilisierung von Erwerbsarbeit auf informelle Sorgearbeit im Zuge der Digitalisierung: Expertise für den Dritten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung*. DIW.
- Schönert, Matthias (2003): *20 Jahre Suburbanisierung der Bevölkerung. Zur Stadt-Umland-Wanderung in westdeutschen Großstadtregionen*, in: *Raumforschung und Raumordnung* (6): 457–471.

- Schröder, Carsten, Jan Goebel, Markus M. Grabka, Daniel Graeber, Martin Kroh, Hannes Kröger, Simon Kühne, Stefan Liebig¹, Jüßen Schupp, Johannes Seebauer, Sabine Zinn (2020). Erwerbstätige sind vor dem Covid-19-Virus nicht alle gleich (SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research Nr. 1080). Berlin. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW).
- Sieverts, Thomas (1999): Zwischenstadt: zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land, Braunschweig.
- Simon-Philipp, Christina, und Josephine Korbel (2016): Einfamilienhäuser 50/60/70. Stadtentwicklung und Revitalisierung, Ludwigsburg.
- Simons, Harald, Marco Schmandt (2020). Wohnimmobilien in den A-Städten. In Zentraler Immobilien Ausschuss e.V. (Hg.), Immobilienwirtschaft in und nach der Corona-Krise: Herbstgutachten des Rates der Immobilienweisen (S. 52–63).
- Soénius, Ulrich S. (Hrsg.) (2018): Pendlermobilität – Die Schiene im Fokus, Köln.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2019): Kindertagesbetreuung regional 2018 – Ein Vergleich aller Kreise in Deutschland, Wiesbaden.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2020): Statistik der Kaufwerte für Bauland, Veräußerungsfälle, veräußerte Fläche, Kaufsumme, durchschnittlicher Kaufwert nach Baulandarten – Jahressumme – regionale Tiefe: Kreise und krfr. Städte, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2018): Schulen auf einen Blick, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2019a): Städte-Boom und Baustau: Entwicklungen auf dem deutschen Wohnungsmarkt 2008–2018, Pressemitteilung N 012 vom 4. Dezember 2019.
- Statistisches Bundesamt (2019b): Bauen und Wohnen Baugenehmigungen / Baufertigstellungen, Lange Reihen, z.T. ab 1949.
- Statistisches Bundesamt (2019c): Wohnen 2018: Mieten und Mietbelastung in Metropolen besonders hoch, Pressemitteilung N 001 vom 1. Oktober 2019.
- Statistisches Bundesamt (2019d): Bildung und Kultur – Allgemeinbildende Schulen, Fachserie 11 Reihe 1, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2019e): Bildungsfinanzbericht 2019, Wiesbaden.
- Steinführer, Annett, Katrin Großmann, Kerstin Schenkel (2018): Wohnen in kleinen Städten. Plädoyer für eine sozialräumliche Perspektive, in: Informationen zur Raumentwicklung (6): 68–79.
- Thierstein, Alain, et al. (2013): Wohnungsnachfrage im Großraum München. Individuelle Präferenzen, verfügbares Angebot und räumliche Maßstabsebenen, München (Lehrstuhl für Raumentwicklung der Technischen Universität München).
- Trapp, Jan Hendrik, et al. (2019): Lebensqualität und Daseinsvorsorge durch interkommunale Kooperation. Ein Leitfaden für Kommunen in ländlich geprägten Regionen, Berlin.
- Tucker, Jeff (22. Mai 2020). Coronavirus Not Yet Driving a Surge in Suburban Home Searches. <https://www.zillow.com/research/coronavirus-suburban-searches-27070/>
- Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2020 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV Städtebauförderung 2020) vom 19.12.2019/2020.
- Waltersbacher, Matthias (2017): Bauland als Engpassfaktor für mehr bezahlbaren Wohnraum. Analyse der Baulandpreise aus den Kaufpreissammlungen der Gutachterausschüsse, Berlin (BBSR).
- Wandzik, Carolin, Daniel Hofmann (2020). Wohnimmobilien jenseits der A-Städte. In Zentraler Immobilien Ausschuss e.V. (Hg.), Immobilienwirtschaft in und nach der Corona-Krise: Herbstgutachten des Rates der Immobilienweisen (S. 64–73).
- Wandzik, Carolin, Sebastian Wunsch, Wladimir Müller (2019): Frühjahrsgutachten Wohnimmobilien 2019, Berlin: 231–259.
- Wilson, Peter (1995): Euro-Landschaft, in: Westfälischer Kunstverein (Hrsg.): Die verstädterte Landschaft. Ein Symposium, München: 13–23.
- Zehl, Franziska, Patrick Weber (2020): Mobilitätsreport 03, Ergebnisse aus Beobachtungen per repräsentativer Befragung und ergänzendem Mobilitätstracking bis Ende Oktober, Ausgabe 15.12.2020, Bonn, Berlin, mit Förderung des BMBF.