




Für eine Wohnungsbaudebatte, die Flächen dort sucht, wo sie gebraucht werden. Ein Kommentar zur InWIS-Studie „Wohnungsbau braucht (mehr) Fläche“

Sebastian Eichhorn , Christian Holl, Mathias Jehling , Angelika Münter , Ricarda Pätzold, Thomas Preuß, Maic Verbücheln

Received: 30 July 2025 ▪ Accepted: 27 August 2025 ▪ Published online: 15 September 2025

Zusammenfassung

Der Kommentar befasst sich mit den Ergebnissen der am 18. Juni 2025 veröffentlichten Studie „Wohnungsbau braucht (mehr) Fläche: Flächenneuanspruchnahme und Innenentwicklung auf dem Prüfstand“ des Instituts für Wohnungswesen, Immobilienwirtschaft, Stadt- und Regionalentwicklung (InWIS) an der Ruhr-Universität Bochum und der EBZ Business School

✉ **Dr. Sebastian Eichhorn**, ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung, Brüderweg 22–24, 44135 Dortmund, Deutschland
sebastian.eichhorn@ils-forschung.de

Christian Holl, frei04 publizistik, Klüpfelstraße 6, 70193 Stuttgart, Deutschland
christian.holl@frei04-publizistik.de


Dr. Mathias Jehling, Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung, Weberplatz 1, 01217 Dresden, Deutschland
m.jehling@ioer.de

Dr. Angelika Münter, ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung, Brüderweg 22–24, 44135 Dortmund, Deutschland
angelika.muenter@ils-forschung.de

Ricarda Pätzold, Deutsches Institut für Urbanistik, Zimmerstraße 13–15, 10969 Berlin, Deutschland
paetzold@difu.de

Thomas Preuß, Deutsches Institut für Urbanistik, Zimmerstraße 13–15, 10969 Berlin, Deutschland
preuss@difu.de

Maic Verbücheln, Deutsches Institut für Urbanistik, Zimmerstraße 13–15, 10969 Berlin, Deutschland
verbuecheln@difu.de

 © 2025 by the author(s); licensee oekom. This Open Access article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International Licence (CC BY).

Bochum. Die Studie kommt zu dem Schluss, dass aufgrund von Hemmnissen in der Innenentwicklung neue Flächen für den Wohnungsbau benötigt werden und dass das bislang verfolgte Flächensparziel von 30 Hektar pro Tag zu hinterfragen ist. Diese pauschale Forderung ist aus unserer Sicht irreführend und lenkt die Debatte in eine falsche Richtung. Unsere kleinräumige Empirie zeigt, dass sich die zukünftige Wohnungsnachfrage stark auf die Wachstumszentren und Verkehrskorridore konzentrieren wird, während andere Gebiete stagnieren. Eine pauschale Lockerung der Innenentwicklungsziele würde daher die – ohnehin stattfindende – Zersiedelung weiter befeuern. Statt kurzfristig eingesetzter Instrumente fordern wir eine zukunftsfähige Wohnungsbaupolitik, die auf einer validen, kleinräumigen Datenbasis beruht. Die Herausforderungen sind lokal, die Lösungen müssen aber regional gedacht und kooperativ organisiert werden. Wir plädieren für eine Planungskultur, die regionale Verantwortung stärkt und bedarfsgerecht steuert, anstatt den Flächenschutz pauschal aufzugeben.

Schlüsselwörter: Wohnungsbau ▪ Flächensparziele ▪ Stadtentwicklung ▪ kleinräumige Analyse

For a housing debate that seeks land where it is needed. A commentary on the InWIS study “Housing Construction needs (more) land”

Abstract

This commentary addresses the findings of the study “Housing Construction Needs (More) Land: New Land Take and Infill Development Under Scrutiny”, published by Institute for Housing, Real Estate, Urban and Regional Development (InWIS) at the Ruhr University Bochum und der EBZ Business School Bochum

on June 18, 2025. The study concludes that due to barriers to infill development, new land is required for housing construction, and that the 30-hectare land-saving target should be questioned. In our view, this blanket demand is misleading and steers the debate in the wrong direction. Our micro-level empirical evidence shows that housing demand is highly concentrated in growth centres and transport corridors, while other areas are stagnating. A blanket release of land would therefore fuel uncontrolled urban sprawl. Instead of short-sighted instruments, we call for a sustainable housing policy based on a valid, small-scale database. The challenges are local, but the solutions must be conceived regionally and organized cooperatively. We advocate for a planning culture that strengthens regional responsibility and manages development according to actual needs, instead of abandoning land conservation across the board.

Keywords: Housing construction ■ Land-saving targets ■ Urban development ■ Small-scale analysis

Die vom Institut für Wohnungswesen, Immobilienwirtschaft, Stadt- und Regionalentwicklung (InWIS) an der Ruhr-Universität Bochum und der EBZ Business School Bochum im Auftrag verschiedener bauaffiner Verbände durchgeführte Studie „Wohnungsbau braucht (mehr) Fläche: Flächenneuinanspruchnahme und Innenentwicklung auf dem Prüfstand“ ist ein wichtiger und fundierter Beitrag zur aktuellen wohnungspolitischen Debatte in Deutschland (Bölting/Dylewski/Höbel 2025). Die Autorinnen und Autoren der Studie arbeiten den realen Zielkonflikt zwischen der dringend notwendigen Schaffung von Wohnraum und den ebenso wichtigen Zielen des Flächenschutzes überzeugend heraus. Als Stadtforscherinnen und Stadtforscher, die seit Jahren zur Flächenverfügbarkeit und zur Flächeninanspruchnahme forschen, möchten wir die Argumente der Studie aufgreifen und erweitern. In unseren Augen fehlt eine entscheidende Dimension: die Notwendigkeit, Flächen für den Wohnungsbau genau dort zu suchen, wo sie auch tatsächlich gebraucht werden. Denn für die Schaffung von bedarfsgerechtem Wohnraum braucht es eine regional differenzierte und kleinräumige Perspektive, um Flächenangebot und Nachfrage passgenau zusammenzuführen.

Die zentrale These der InWIS-Studie, dass der Wohnungsbau „mehr Fläche“ benötige und die in der Studie begleitenden Pressemitteilung mitschwingende Forderung, dass das 30-Hektar-Ziel auf den Prüfstand zu stellen sei, greift aus unserer Sicht zu kurz und lenkt die Debatte in eine falsche Richtung. Sie ist insbesondere eine Folge der in der Studie gewählten Analyseebene. Die Betrachtung der Bundesebene und der Ebene von (Land-)Kreisen, wie sie in vielen der von InWIS zitierten Studien erfolgt, blendet entscheidende kleinräumige Entwicklungsmuster und regional

unterschiedliche Herausforderungen aus. Schauen wir uns die zukünftige Wohnungsnachfrage auf der Ebene der Gemeinden an, ergibt sich ein differenziertes Bild (vgl. Abbildung 1): Die Wohnungsnachfrage wird sich in den nächsten knapp dreißig Jahren auch weiterhin vorwiegend auf die Großstädte und deren Umland konzentrieren. Dort sind wenig unbeplante oder unbebaute Flächen verfügbar, was jedoch keine generelle Abkehr von den Flächensparzielen, sondern vielmehr eine strategische, regional abgestimmte Wohnungsbaupolitik erfordert, die weit mehr Instrumente als den „Bauturbo“ (§ 246e BauGB)¹ braucht.

Wo die Argumente von InWIS überzeugen

Zunächst sei festgehalten: Die Studie benennt unbestreitbare, praxisrelevante Probleme. Ihre Schlussfolgerung, dass die Innenentwicklung oft „zu wenig, zu langsam, zu teuer“ ist (Bölting/Dylewski/Höbel 2025: 43–44), wird durch eigene Analysen auf kommunaler Ebene bestätigt. Insbesondere die Hürden durch komplizierte Eigentumsverhältnisse, bei denen bis zu 80% der Potenzialflächen in privater Hand sind, hohe Rückbau- und Entwicklungskosten sowie der immense personelle und zeitliche Aufwand für die Kommunalverwaltungen sind entscheidende Hemmnisse (Blum/Atci/Roscher et al. 2022; Eichhorn/Ehrhardt/Münter et al. 2024; Ehrhardt/Sommer/Ndim et al. 2025). Ebenso ist die in der Studie konstatierte hohe Wohnungsnachfrage in den deutschen Wachstumsregionen eine valide Ausgangsbasis für die weitere Diskussion (Bauer/Gies/Hoch et al. 2021; Ehrhardt/Eichhorn/Behnisch et al. 2022).

Das Argument der pauschalen Flächenknappheit und das Problem der Analyseebene

Das zentrale Argument der InWIS-Studie für einen allgemeinen Mehrbedarf an Flächen leitet sich aus den genannten Hürden ab. Es krankt jedoch an einer analytischen Unschärfe, die aus den oben genannten angewendeten räumlichen Analyseebenen resultiert.

Ein Landkreis im Umland von Berlin beispielsweise mag in der Statistik als Ganzes wachsen. Unsere kleinräumige Empirie zeigt jedoch, dass dieses Wachstum nicht flä-

¹ Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 12. August 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 189) geändert worden ist.

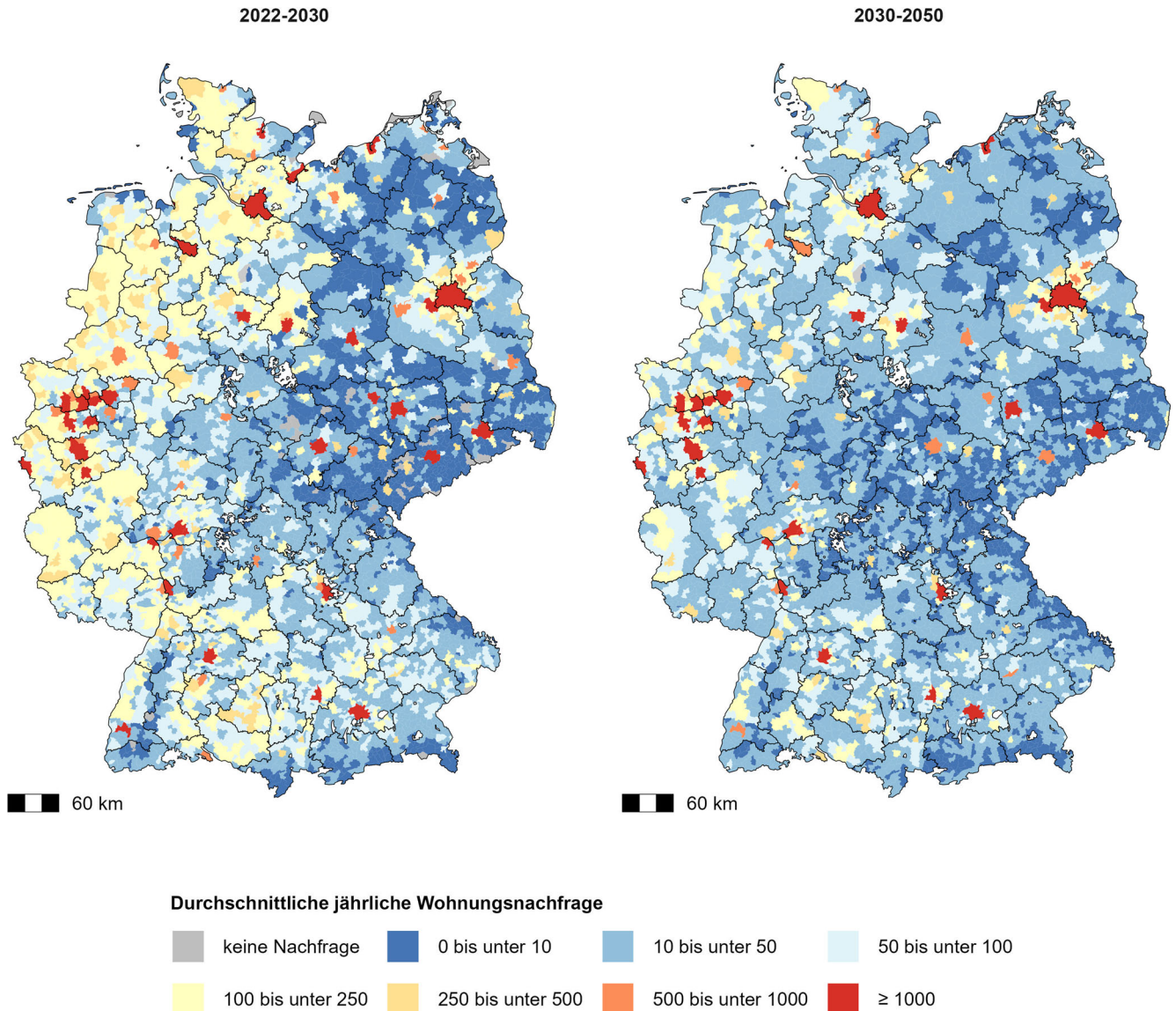


Abbildung 1 Jährliche Wohnungsanfrage 2022–2030 und 2030–2050 (Anzahl Wohneinheiten) auf der Basis regions- und altersspezifischer Haushaltsstrukturen Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der Bevölkerungsprognose bis 2050 des RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung und des Mikrozensus 2021

chig stattfindet. Es konzentriert sich auf einzelne Gemeinden und Korridore mit guter Verkehrsanbindung, etwa entlang von S-Bahn-Linien, während andere Gemeinden im selben Landkreis stagnieren oder sogar schrumpfen. Die Kreisebene – insbesondere bei den Großkreisen in den neuen Bundesländern – nivelliert diese entscheidenden Unterschiede, indem sie nicht zwischen der boomenden Speckgürtel-Gemeinde und dem strukturschwachen Dorf unterscheiden kann. Die Folgen sind eine Fehldiagnose eines flächendeckenden Bedarfs, ein Anreiz für Fehlinvestitionen in die Erschließung neuer Flächen und hohe Kosten durch die weitere Landschaftszersiedelung.

Für die ländlichen Räume mit entspannten Wohnungs-

märkten geht die Studie implizit von einem „Weiter wie bisher“ und damit einer Siedlungsentwicklung aus, die durch immer weitere Einfamilienhausgebiete geprägt ist. Das Kernproblem der Flächeninanspruchnahme ist nicht die unbestritten notwendige Außenentwicklung in Großstädten. Auch angemessen verdichteter Wohnungsbau an gut angebundenen Standorten im Umland ist nicht das Hauptproblem. Die eigentliche Ursache ist vielmehr der fortgesetzte Bau von Einfamilienhäusern in Regionen, in denen der Neubaubedarf gering ist. Somit besteht die Gefahr, dass sich die bereits in einer Studie des Instituts der Deutschen Wirtschaft Köln (IW) festgestellten Fehlentwicklungen im gering verdichteten Wohnungsbau in vielen

ländlichen Räumen fortsetzen werden (Henger/Voigtländer 2019). Diese Art des Bauens dient nicht den Bedürfnissen der Haushalte, sondern schreibt überholte Siedlungsmuster fort, die vor allem den Interessen der Bauwirtschaft zugutekommen. Eine echte Lösung, die die Flächeninanspruchnahme reduziert und den Menschen dient, liegt daher in höheren Anteilen der Innen- und Bestandsentwicklung. Dafür braucht es aber einen funktionierenden Markt für die Revitalisierung von Flächen und einen bedarfs- sowie demographiegerechten Umbau des Wohnungsbestands.

Die in der InWIS-Studie dargestellte Lösung, durch „mehr Fläche“ Wohnraum zu schaffen, ist somit eine Folge einer analytischen Unschärfe. Potenziell legitimiert diese eine ungeordnete Außenentwicklung und ein Wohnraumangebot, das für viele nicht bezahlbar sein wird und neue Pendlerströme mit dem Auto erzeugt. In den stagnierenden Räumen (vgl. Abbildung 1) führt es für die öffentlichen Kassen primär zu einem Wettbewerb zwischen den Gemeinden um neue Einwohnerinnen und Einwohner und geht, wie weithin bekannt, mit erheblichen ökologischen, ökonomischen und sozialen Folgewirkungen einher (Bovet/Reese/Köck 2018).

Regionale Steuerung und Zusammenarbeit statt kurzfristiger Beschleunigungsinstrumente

Die Politik hat auf den Handlungsdruck reagiert, unter anderem mit dem befristeten „Baurturbo“ (§ 246e BauGB). In der InWIS-Studie selbst wird kritisch angemerkt, dass solche Maßnahmen grundlegende Probleme nicht wirksam lösen und neue Unsicherheiten schaffen können. Dem ist zuzustimmen. Der „Baurturbo“ – insbesondere der Verzicht auf die 6-Wohneinheiten-Beschränkung – ist ein lokal anzuwendendes Werkzeug, während die zu lösenden Probleme auf regionaler Ebene liegen. Daher ist der „Baurturbo“ nicht mit einem strategischen Instrument zu verwechseln. Als „Kann-Regelung“ für einzelne Kommunen schafft er keinerlei Anreiz für eine koordinierte Siedlungsentwicklung zwischen Gemeinden. Er fördert stattdessen einen „Flickenteppich“ von Einzelprojekten, ohne die regionalen Auswirkungen auf Verkehr, soziale Infrastruktur und Grünzüge strategisch zu steuern. So kann die Möglichkeit, von Plänen abzuweichen, eine auf einer kleinräumigen Analyse basierende strategische Entwicklung entlang von Infrastrukturachsen konterkarieren, indem Fehlinvestitionen in Wohnraum in Teilräumen mit zukünftig geringer Nachfrage begünstigt werden. Instrumente, die nur auf kommunale Einzelmaßnahmen abzielen, greifen daher zu kurz. Stattdessen braucht es einen verbindlichen Rahmen für die regionale Steuerung und Zusammenarbeit, der sich jedoch nicht in einer reinen Flä-

chensteuerung erschöpfen darf. Dieser Rahmen muss ein Set an Instrumenten umfassen, das Wissen zu kleinräumigen Trends, institutionelle Verpflichtungen, infrastrukturelle Planung und finanzielle Anreize miteinander verknüpft, um die Potenziale der Innen- und Bestandsentwicklung konsequent zu heben (Jehling/Schorcht/Hartmann 2020). Die folgenden fünf Aspekte sind hierfür zentral:

- Eine klare Steuerung der Siedlungsentwicklung, die Wohnraumbedarfe regional abstimmt und raumordnerisch begründete Entwicklungsschwerpunkte festlegt. Unter der Prämisse limitierter Flächen muss diese Steuerung gezielt Innen- und Bestandsentwicklung fördern sowie städtebauliche Mindestdichten vorgeben und einfordern. Nur so können infrastrukturelle Fehlinvestitionen verhindert werden.
- Eine aktive kommunale Bodenpolitik, die sicherstellt, dass die Vielfalt an Bodeneigentümern gerade in der Innen- und Bestandsentwicklung adressiert und unterstützt wird, aber auch planungsbedingte Wertsteigerungen für die Schaffung qualitativ hochwertigen Wohnraums genutzt werden können. Kommunen müssen zudem in die Lage versetzt werden, strategisch zu intervenieren, statt nur auf die Initiativen privater Investoren zu reagieren.
- Ein fairer Lasten- und Finanzausgleich, der die Folgekosten der Wohnraumschaffung regional gerecht verteilt und sicherstellt, dass Umlandgemeinden dauerhaft von der Wirtschaftskraft der Kernstädte profitieren können.
- Die gezielte Stärkung der regionalen (wohnungsnahen) Infrastruktur, insbesondere des öffentlichen Nahverkehrs als Rückgrat nachhaltiger Siedlungsentwicklung. Gezielte Investitionen schaffen hier attraktive Lagen und heben die Potenziale für die Innen- und Bestandsentwicklung.
- Die aktive Förderung einer hohen Baukultur, die beweist, dass Wohnungsbau auch im Bestand bei höheren Dichten Lebensqualität steigern und gleichzeitig wertvolle Flächen schonen kann (vgl. Abbildung 2).

Für eine neue Kultur der regionalen Verantwortung

Eine zukunftsfähige Wohnungsbaupolitik muss auf einer kleinräumigen, empirisch validen Datenbasis aufbauen. Sie muss erkennen, dass Herausforderungen insbesondere auf lokaler Ebene wirken, die Lösungen aber regional organisiert und gesteuert werden müssen. Wir brauchen daher keine pauschale Freigabe von Flächen für den Wohnungsbau, sondern eine neue, datengestützte und kooperative Planungskultur, die die Nachfrage nach (bezahlbarem) Wohnraum an die erste Stelle stellt, bevor wir über Neubaugebiete auf der „grünen Wiese“ sprechen. Nur so können wir den tatsächlichen, kleinräumigen demographischen Dynamiken



Abbildung 2 Austragehaus in München-Pasing Bildnachweis: Christian Holl

und differenzierten Wohnraumbedarfen vor Ort gerecht werden. Wohnungen, die – ob mit oder ohne „Baturbo“ – am falschen Ort und am tatsächlichen Bedarf vorbei gebaut werden, tragen nicht zur Lösung des Wohnungsproblems bei. Auf den Prüfstand gehört daher die aktuelle Debatte um den Wohnungsbau, samt ihrer erratischen Instrumentensicht und nicht der Vorrang der Innenentwicklung oder das 30-Hektar-Ziel.

Competing Interests The authors declare no competing interests.

Acknowledgement The authors thank the editorial board of this journal for valuable comments to a previous version of this commentary.

Funding Umweltbundesamt, Projekt „Umwelt- und sozialverträgliches Bauen und Wohnen für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung in Stadt und Land“

Literatur

- Bauer, U.; Gies, J.; Hoch, A.; Hollbach-Grömig, B.; Kühl, C.; Pätzold, R.; Scheller, H.; Schneider, S. (2021): Das Umland der Städte. Chancen zur Entlastung überforderter Wohnungsmärkte. Plausibilitäten – Determinanten – Restriktionen. Berlin.
- Blum, A.; Atci, M. M.; Roscher, J.; Henger, R.; Schuster, F. (2022): Bauland- und Innenentwicklungspotenziale in deutschen Städten und Gemeinden. Bonn. = BBSR-Online-Publikation 11/2022.
- Bölting, T.; Dylewski, C.; Höbel, R. (2025): Wohnungsbau braucht (mehr) Fläche. Flächenneuanspruchnahme und Innenentwicklung auf dem Prüfstand. Bochum. = InWIS-Berichte 37.
- Bovet, J.; Reese, M.; Köck, W. (2018): Taming expansive land use dynamics – Sustainable land use regulation and urban sprawl in a comparative perspective. In: *Land Use Policy* 77, 837–845. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.03.024>
- Eichhorn, S.; Ehrhardt, D.; Münter, A.; Behnisch, M.; Jehling, M. (2024): Understanding land take by low-density residential areas: An institutionalist perspective on local planning authorities, developers and households. In: *Land Use Policy* 143, 107198. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2024.107198>
- Ehrhardt, D.; Eichhorn, S.; Behnisch, M.; Jehling, M.; Münter, A.; Schünemann, C.; Siedentop, S. (2022): Stadtreigionen im Spannungsfeld zwischen Wohnungsfrage und Flächensparen. *Trends, Strategien und Lösungsansätze in Kernstädten und ihrem Umland*. In: *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning* 80, 5, 522–541. <https://doi.org/10.14512/rur.216>
- Ehrhardt, D.; Sommer, F.; Ndim, M.; Raimbault, J.; Hartmann, T.; Jehling, M. (2025): Who drives urban densification? Linking landownership and spatial dynamics. In: *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning* 83, 4, 285–301. <https://doi.org/10.14512/rur.2977>
- Henger, R.; Voigtländer, M. (2019): Ist der Wohnungsbau auf dem richtigen Weg? Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbaubedarfsmodells. Köln. = IW-Report 26/19.
- Jehling, M.; Schorcht, M.; Hartmann, T. (2020): Densification in suburban Germany. Approaching policy and space through concepts of justice. In: *Town Planning Review* 91, 3, 217–237. <https://doi.org/10.3828/tpr.2020.13>