

Das Erbe von 25 Jahre VINEXentwicklung

Ende des großen Planes

Zwischen 1987–1991 wurde mit großem Optimismus am vierten Raumordnungsprogramm (Vinex) gearbeitet. Mit dem Untertitel „Auf dem Weg nach 2015“ wurde eine Perspektive für die nächsten 25 Jahre entworfen. Der Fokus des Programms lag auf der internationalen Positionierung der Niederlande durch die Vergrößerung des Flughafens Schiphol und des Hafens von Rotterdam sowie die Entwicklung eines Schnellzugnetzes und die Stärkung der Städte. Rückblickend sorgte VINEX tatsächlich für eine Stärkung der Städte, führte aber auch zu einer Immobilienblase.

Bei der Erhebung des gesamten Wohnungsbestands 1989 (nota Volkshuisvesting) wurde ein Wachstum von 5,4 Mio. Wohnungen in 1986 auf 6,4 Mio. in 2000 mit einer Perspektive bis auf 7–7,5 Mio. in 2025 festgestellt. Dafür wurden 1991 im Vinexprogramm sehr hohe Budgets zur Verfügung gestellt, um in sogenannten Vinexsiedlungen mehrere zehntausend Wohnungen zu entwickeln.

Da das niederländische Reich als Geldgeber sich auch in der Rolle des Steuerers sah, wurde sehr genau festgelegt, wo und in welcher Anzahl diese Wohnungen zu entwickeln waren. Dadurch wurde eine Entwicklung von hoher baulicher Intensität angeschoben, im Zuge derer Spekulanten und Baufirmen in großem Maßstab Baugrund erwarben, um von den schnell steigenden Grundstückspreisen zu profitieren. Der wirtschaftliche Erfolg der Vinexsiedlungen befeuerte den Optimismus so sehr, dass um die Jahrtausendwende neue Siedlungen, sogenannte Post-Vinexsiedlungen ausgewiesen wurden. Die Erwartungen gingen dabei so weit, dass auch Kleinstädte außerhalb von Stadtregionen begannen, in großer Anzahl Wohnungen zu entwickeln. So plante die Stadt Ommen (8.500 Einwohner) im ländlichen Osten der Niederlande 2008, ein Wohngebiet mit 700–800 Wohnungen zu realisieren – wissend, dass umliegende Nachbarorte in ähnlicher Weise planten. Es ist bezeichnend, dass verschiedene Dokumente mit Vinex- und Post-Vinexsiedlungen kursieren, die sich sowohl in der Aufzählung der Orte als auch der Anzahl der Wohnungen unterscheiden.

Die Kombination aus steigenden Bodenpreisen, Mieten und einem stabil niedrigen Hypothekzins sorgte ebenso für den Bauboom wie bereitwillige Banken und sehr günstige steuerliche Bedingungen, von denen jeder Hausbesitzer kurzfristig profitierte, aber sich langfristig verschuldete. Zusammengefasst eine kollektive Blindheit, die ab der Wirtschaftskrise 2008 für ein böses Erwachen sorgte, als Baugelände im Überfluss vorhanden waren. Heute haben wir Banken, die trotz historisch niedriger Zinsen kaum noch Geld verleihen können. Und viele Baufirmen, die sich als Projektentwickler verstanden, viel Baugrund im Besitz haben und mittlerweile pleite sind. Letztlich haben auch Kommunen mit der Abschreibung der Verluste zu kämpfen.

Wie mit dem Erbe der Vinexplanungen umgegangen wird, ist vielschichtig. Um dies zu dokumentieren, wird aus fünf Blickwinkeln mittels geführter Interviews retrospektiv auf die Zeit ab 1991 geblickt.

Das Vierte Raumordnungsprogramm

Nach Hans Alders, der als zuständiger Minister für Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1989–1994) den politischen Prozess des Vierten Raumordnungsprogramms gesteuert und durchgeführt hat, sollte das Programm während der schweren wirtschaftlichen Krise Ende der 1980er-Jahre auf Ebene der Provinzen die lokalen Verwaltungen erneuern und den Wohnungsmarkt anschieben. Dies geschah vor dem Hintergrund einer großen Wohnungsnachfrage für den Mittelstand und Familien. Allerdings konnten sich die Provinzen, Regionen und Kommunen nicht auf eine gemeinsame Weiterentwicklung im Wohnungsmarkt einigen. Durch die präzisen Beschreibungen der Siedlungen konnte diese Passivität durchbrochen werden, aber es führte zu keiner administrativen Erneuerung.

25 Jahre später, nach der Vinexplanung, stehen die Niederländer vor einer ähnlichen Aufgabe, aber mit anderen Anforderungen. So benötigt beispielsweise der nördliche Teil der Randstad um Schiphol und Amsterdam bis 2040 etwa 300.000 neue Wohnungen. Die Frage ist, wie die Provinzen, Stadtregionen und Gemeinden mit dieser Herausforderung unter völlig anderen politischen Voraussetzungen umgehen: Denn die niederländische Regierung hat sich in den Folgeprogrammen der Vinexplanung – Nota Ruimte (2006) und Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2012) – zunehmend aus der Planung zurückgezogen und die Planungskompetenzen an die Provinzen, Regionen und Gemeinden abgegeben.

„Mit Vinex und den darauf folgenden Strategien haben wir die Ausdünnung des ländlichen Raumes und den Zug der Bevölkerung in die Randstad nicht vermeiden können. Bis heute frage ich mich, wie man dies lösen kann. In jedem Fall nicht damit, weitere Wohnungen dort zu bauen, wo bereits Schrumpfung vorhanden ist und das Ziel sein sollte, das vorhandene Angebot an Wohnungen und Infrastruktur zu erhalten“, so Alders.

„Vielleicht ist die Nutzung alternativer Energien, die Senkung des Energiebedarfs des Bestandes und der Einsatz von Wind- und Sonnenenergie sowie Biomasse und Geothermie eine Lösung des Problems. Nicht dass man damit Schrumpfung beeinflusst, aber es fordert einen anderen Umgang mit Entwicklungsmöglichkeiten. Die Neuorganisation von Kreisläufen und von Betrieben kann zur Schaffung von neuen und hochwertigen Arbeitsplätzen führen. Die schrumpfenden Gebiete haben mit den hohen Kosten

der Netze zu kämpfen, wobei die Nutzung alternativer Energien eine (kostenintensive) Alternative bietet.“

Es gibt immer einen Immobilienmarkt

„Die Bauwirtschaft hat zwischen 1990 und 2010 goldene Zeiten erlebt“, sagt Harry Leggedoor, Direktor von Geveke Bouw en Ontwikkeling, einem der größten Baubetriebe in der Region Groningen. „Alles wies auf einen sich positiv entwickelnden Markt hin. Zunehmender Wohlstand und vereinfachte Finanzierungsregeln für Käufer von Immobilien sorgten für eine weitere Preisentwicklung. Gemeinden erschlossen immer größere Baugebiete, die Projektentwickler und Baubetriebe kauften diese, um nicht aus dem Rennen zu sein. Jetzt sind noch zwei Drittel des Marktes übrig. Die Investitionen durch die niederländische Regierung sind sehr zurückgegangen, die Banken sind vorsichtig bei der Vergabe von Hypotheken, und die Wohnungsbaugesellschaften haben sich, gezwungen durch die Politik, wieder auf ihre Hauptaufgabe – die Bereitstellung von günstigem Wohnraum – zurückgezogen. Die Baubetriebe konzentrieren sich wieder auf ihr Kerngeschäft und der Wohnungsmarkt hat sich in kurzer Zeit von einem Anbieter- zu einem Käufermarkt entwickelt. Durch die steigenden Wohnungspreise und die einfache Finanzierung sahen viele Eigentümer ihre Immobilien mehr als ein Anlageobjekt. Die Immobilien wurden in kurzer Zeit immer mehr Wert, und heute hat sich dies umgekehrt. Die Preise sind niedrig und man erhält nur schwer eine Hypothek.“

Umgehen mit der Realität

Elles Dost ist Direktorin der Wohnungsbaugesellschaft Actium mit 16.000 Mietwohnungen in acht Gemeinden und 70 Dörfern und Städten in den nördlichen Niederlanden:

„Unser Kerngeschäft ist das Bereitstellen von bezahlbarem Wohnraum an Personen mit niedrigem Einkommen und Senioren. Wir haben eine schwierige Zeit hinter uns, in der sich die Gemeinden Konkurrenz machten, durch das blinde Entwickeln von Wohnungen, ohne auf die langfristigen Wirkungen auf den Bestand zu achten. Es war eine Periode von schnellem Wachstum, jeder, der es sich irgendwie leisten konnte, versuchte zu Eigentum zu kommen. Es war eine Bewegung hin zu den Neubausiedlungen, wodurch einige Bestandssiedlungen in problematischen Stadtteilen vernachlässigt wurden.“

Wohnungsbaugesellschaften konnten gegenüber von Baufirmen oder Projektentwicklern über längerfristige Kredite mit besonderen Konditionen verfügen. Daher waren sie häufig Partner bei PPP-Projekten wie beispielsweise der Erneuerung von Stadtzentren oder der Reaktivierung von industriellen Denkmälern. Dies führte dazu, dass sie neben Wohnungen auch Läden, Büros, Gastronomie, Schulen oder Bibliotheken entwickelten und vermieteten, aber auch zum risikoreichen Umbau eines Kreuzfahrtschiffes zum Hotel.

Da wir uns besonders an finanziell nicht potente Personen in der Gesellschaft richten, haben wir nicht nur die reine Wohnraumversorgung im Blick. Durch den Wegzug der Jüngeren und die Zunahme der Älteren haben wir vor

allem in den Dörfern eine Bevölkerung, die mehr Pflege und Aufmerksamkeit benötigt. Neu für uns ist, dass wir in den Dörfern diese Infrastruktur für Ältere bereitzustellen haben. Wir richten uns daher verstärkt auf die Anpassung des Bestands, z. B. durch die energetische Sanierung, ohne dass die Mieten zu sehr steigen, oder auf die Erhaltung von sozialer Infrastruktur und Einkaufsmöglichkeiten.“

Jetzt planen wir anders

Alfred Kazemier ist Direktor der Abteilung für Stadtplanung der Stadt Groningen. Mit mehr als 200.000 Einwohnern, davon 30.000 Studierende, hat Groningen eine besondere Position.

„Unser Anteil an der Vinexplanung war mit 900 Wohnungen damals sehr klein, aber durch Abstimmung mit der Region Assen-Groningen haben wir uns darauf geeinigt, 20.000 Wohnungen bis 2030 zu entwickeln, davon 10.000 in Groningen. Vor zehn Jahren realisierten wir



noch zwischen 900 und 1.300 neue Wohnungen jährlich. Positiv ist, dass wir nun mehr Zeit haben, um qualitativ hochwertigere und kleinräumigere Projekte zu entwickeln, die viel stärker mit den Wünschen der Käufer und Bewohner abgestimmt sind. Wir haben als Stadt sowohl zur Entwicklung von Wohnungs- als auch Gewerbebau noch ausreichend eigene Flächen, die wir vermarkten können.

Die dynamische Entwicklung in Groningen ist vor allem auf die Universität, das Uniklinikum und alle Aktivitäten, die sich mit nachhaltiger Energiegewinnung befassen, zurückzuführen. Wir merken auch, dass die Nachfrage der Studierenden nach kleinen und hochwertigen Wohnungen in der Stadt steigt. Wir betrachten die Universität mit ihren Standorten und die historische Innenstadt immer als einen zusammenhängenden Campus.

Die Stadt profitiert von den Bildungseinrichtungen. Dies zwingt uns dazu, zwei Strategien zu verfolgen. Zum einen verbessern und werten wir die Nachkriegssiedlungen auf, um die innerstädtische Nachfrage nach kleinräumigen hochwertigen Projekten zu erfüllen. Ebenso streben wir an, nahe dem Zentrum durch qualitativen, verdichteten Wohnungsbau das Wohnungsangebot zu erweitern. Dies tun wir anders als früher: Wir kooperieren heute beispielsweise in enger Zusammenarbeit mit der Provinz Groningen, um gemeinsam Aufgaben wie die Reservierung von Flächen zur Regenwasserspeicherung zu sichern.“

Aus dem Ruder gelaufen

Henk Kieft ist Direktor des Stadtplanungsbüros KAW mit dem Schwerpunkt auf Stadterneuerung. „Wir arbeiten schon seit Jahren nur im Bestand. Bei Vinexplanungen waren wir nicht engagiert, aber haben beobachtet, dass der Drang vieler Kommunen, neue Wohngebiete zu entwickeln, sehr groß war. Die Folge war, dass viele wirtschaftlich gut gestellte Bewohner aus Bestandsgebieten dorthin gezogen sind, was für den Bestand und dessen Bewohnervielfalt nachteilig war.“

Formell wurde die Vinexplanung 2005 beendet, daran hätte man sich auch halten müssen. Vor allem kleinere Städte hätten mit der Weiterentwicklung aufhören müssen, denn sie haben weitergeplant, obwohl sie durch den Staat oder die Provinzen auf die kurz- und langfristigen Gefahren hingewiesen wurden. Wir haben an einer Studie zur Evaluierung der Entwicklung des Wohnungsbaus in der Region Groningen-Assen teilgenommen. Ein Resultat war, dass für die nächsten zwei Jahrzehnte doppelt so viele Wohnungsstandorte entwickelt wurden, als die optimistischsten Szenarien prognostizierten. Folge dieser Entwicklung ist, dass viele Eigentümer an ihre Wohnungen gebunden sind. Der Wert der Wohnung sinkt, aber die Hypothekenlast ist weiter hoch. Wird verkauft, müssen größere Verluste einkalkuliert werden. Die Post-Vinexsiedlungen sind, besonders für Kommunen außerhalb der Randstad, ein Klotz am Bein. Denn durch den demografischen Wandel kommen in guten Bestandsiedlungen viele Wohnungen auf den Markt. Mich erstaunt, dass man mit ein wenig Wissen über Demografie und den Markt diese Entwicklung hätte sehen müssen. So wie es damals Gewinner gab, gibt es heute viele Verlierer, die auf einem Schuldenberg sitzen bleiben.“



(Fotos: Stefan Netsch)

tat war, dass für die nächsten zwei Jahrzehnte doppelt so viele Wohnungsstandorte entwickelt wurden, als die optimistischsten Szenarien prognostizierten. Folge dieser Entwicklung ist, dass viele Eigentümer an ihre Wohnungen gebunden sind. Der Wert der Wohnung sinkt, aber die Hypothekenlast ist weiter hoch. Wird verkauft, müssen größere Verluste einkalkuliert werden. Die Post-Vinexsiedlungen sind, besonders für Kommunen außerhalb der Randstad, ein Klotz am Bein. Denn durch den demografischen Wandel kommen in guten Bestandsiedlungen viele Wohnungen auf den Markt. Mich erstaunt, dass man mit ein wenig Wissen über Demografie und den Markt diese Entwicklung hätte sehen müssen. So wie es damals Gewinner gab, gibt es heute viele Verlierer, die auf einem Schuldenberg sitzen bleiben.“

Het Jaar van de Ruimte – Das Jahr des Raumes

2015 war das Zieljahr des Vinexprogrammes und ist auch das Jahr des 50-jährigen Bestehens des Raumplanungsgesetzes. Wegen diesen beiden historischen Daten organisiert das Ministerium für Infrastruktur und Verkehr das „Jaar van de Ruimte“, ein Jahr der gesellschaftlichen, politischen und professionellen Diskussion, wie sich die Niederlande in der Zukunft räumlich entwickeln wollen. Dabei werden alle in der Planung relevanten Organisationen der Niederlande

miteinbezogen, um darüber nachzudenken „Wie maakt Nederland?“ (Wer formt die Niederlande?). Es wird darüber nachgedacht und diskutiert, wie man in Zukunft ein Land weiterentwickeln kann, das nicht nur als eines der dichtest besiedelten Ländern bekannt ist, sondern auch für das effiziente Ordnen der Städte, Dörfer und Freiräume.

Beim Start der Vinexentwicklung war es das zuständige Ministerium, das die Planung steuerte, heute sind es vor allem die Nutzerinnen und Nutzer sowie die regionalen und lokalen Verwaltungen, die die nächsten 25 Jahre räumlich gestalten. Das Jaar van de Ruimte behandelt neben den aktuellen auch die qualitative Entwicklung der Planung. Um die Diskussionen, Ideen und Strategien zu fassen, wurden fünf Oberthemen ausgewählt: Niederlande als Produktionsort, Netzwerkland, Kreislaufland, als eine große Stadt und als ein Land, das durch die blauen und grünen Infrastrukturen entwickelt wird.

In der Auftaktveranstaltung im Januar wurden drei unausweichliche Aufgaben aufgeführt: das Verbinden des Landes mit dem Wasser, die Transformation der Energieversorgung und die Stärkung der Position der Niederlande im internationalen Kontext. Während der Veranstaltung verwies die Ministerin Melanie Schultz van Haegen darauf, dass die Zeit der großen vorgefertigten Pläne der Regierung vorbei ist und die regionalen und lokalen Verwaltungen nun selbst die Prozesse vor Ort steuern. Nicht weniger als 40 Gesetze, darunter das Raumplanungsgesetz, werden in diesem Jahr angepasst. Das neue Gesetz (Omgevingswet) tritt gemeinsam mit einer nationalen Strategie 2018 in Kraft. Darin werden strategische Aussagen über den Raum, das Wasser, die Infrastruktur, den Verkehr und die Umwelt gemacht.

Beunruhigend ist, dass nach dem formalen Ende der Vinexplanung viele Kommunen und Entwickler völlig achtlos trotzdem weiterplanten. Nachfolgende Planungen, wie das fünfte Raumordnungsprogramm (2001), die Nota Ruimte (2006) oder die Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2012) konnten nie wieder an die Effektivität des Vinexprogrammes anknüpfen.

Martin Dubbeling, Jg. 1961, Stadtplaner, Stadtforscher und Publizist; Berater von Connecting Cities (www.connectingcities.eu), Vizepräsident von ISOCARP (www.isocarp.org)

Quellen

- Baljon, L.; Visser, M.A.: Simuleringsfonds voor Architectuur (1998):** Buitengewone steden, parade van 20 Vinex-locaties
- Bericht über die finanzielle Situation kommunaler Flächenentwicklungsgesellschaften** (Aktualisierung 2014), Brief an den Vorsitzenden der „Kammer des Ministeriums für Infrastruktur und Umwelt 26 Februar 2015“
- Boeijenga, J.; Mensink, J. (2008):** Vinex Atlas, Uitgeverij 010
- De Vreeze, N. (red.), Simuleringsfonds voor Architectuur (1994):** De periferie centraal, inspiratie en ambities bij de ontwikkeling van perifere Vinex-locaties
- Interviews mit Harry Leggedoor** (08 Januar 2015), Elles Dost (13 Januar 2015), Hans Alders (11 Februar 2015), Alfred Kazemier (11 Februar 2015) en Henk Kieft (20 Februar 2015)
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2006):** Evaluatie Verstedelijking Vinex 1995 tot 2005, Eindrapport
- Vortrag von Minister Schultz** van Haegen (Ministerium Infrastruktur und Umwelt) bei der Eröffnung „Jaar van de Ruimte“ am 15 Januar 2015 in Amsterdam