



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



Aktuelle Trends der Wohnungsbautätigkeit in Deutschland – Wer baut wo welche Wohnungen?



Aktuelle Trends der Wohnungsbautätigkeit in Deutschland – Wer baut wo welche Wohnungen?

IMPRESSUM

Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn

Wissenschaftliche Begleitung

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
Referat II 11-Wohnungs- und Immobilienmärkte
Alexander Schürt
alexander.schuert@bbr.bund.de

Auftragnehmer

Quaestio Forschung & Beratung, Bonn

Stand

August 2016

Gestaltung

Fabian Ewert, Königswinter

Druck

The Happy Printer, Bonn

Bezugsquelle

forschung.wohnen@bbr.bund.de
Stichwort: Aktuelle Trends der Wohnungsbautätigkeit

Bildnachweis

Quaestio Forschung & Beratung: S. 33, 34, 41, 42, 50, 51, 52, 62, 63, 64, 74, 75

Nachdruck und Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten
Nachdruck nur mit genauer Quellenangabe gestattet.
Bitte senden Sie uns zwei Belegexemplare zu.

Die vom Auftragnehmer vertretene Auffassung ist nicht unbedingt mit der des Herausgebers identisch.



Liebe Leserinnen und Leser,

die Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland entwickeln sich auseinander. Wanderungsgewinne, Wohnungsengpässe, Mieten- und Preissteigerungen auf der einen Seite; Bevölkerungsverluste, Wohnungsleerstände und damit verbundene Kosten für Eigentümer und Kommunen auf der anderen Seite. Die Herausforderungen für die Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik bei Kommunen, Ländern und Bund sind sehr unterschiedlich.

Die Neubautätigkeit konnte in den letzten Jahren in den wachsenden Städten und Regionen nicht mit der wachsenden Nachfrage Schritt halten. Das verteuerte dort für viele Haushalte das Wohnen und erschwerte die Wohnungssuche. Zwar hat sich die Bautätigkeit in den letzten Jahren bundesweit mit zuletzt weit über 300.000 Baugenehmigungen deutlich erhöht, dennoch klafft zwischen den Baugenehmigungszahlen und der Zahl der fertiggestellten Wohnungen nach wie vor eine Lücke. Viele Projektträger konzentrieren sich im Neubau auf das mittlere bis höhere Preissegment. Haushalten mit mittleren und geringen Einkommen können sich diese Wohnungen nur selten leisten, auch wenn Sockelneubau zu einer Entlastung des gesamten Wohnungsmarktes durch hochpreisigen Wohnungsneubau führen können.

Die vorliegende Studie legt offen, in welcher Art und Gestalt derzeit in Deutschland Wohnungen gebaut werden, welche Segmente im Neubau tatsächlich realisiert werden, wie Investoren agieren und wie sie mit Hindernissen vor Ort umgehen. Die Forschungsarbeit berücksichtigt dabei die lokalen wohnungspolitischen Rahmenbedingungen.

Fehlendes und bezahlbares Bauland bleibt der Studie zufolge neben langen Planungs- und Genehmigungsprozessen das zentrale Hemmnis für eine Ausweitung des Wohnungsangebots. Die kommunale Praxis zeigt, wie schwierig es ist, die Flächenpotenziale für den Wohnungsbau zu heben. Vielerorts fehlen Informationen, wie Flächen nutzbar gemacht werden können. Gleichzeitig haben die Kommunalverwaltungen oft keine Ressourcen für ein aktives Flächenmanagement, das Grundstückseigentümer und Investoren systematisch einbezieht. In aktuellen Forschungsprojekten untersuchen wir deshalb neue Ansätze, wie Baulandreserven mit unterschiedlichen baurechtlichen Voraussetzungen schneller aktiviert werden können. Entscheidende Stellschraube für mehr Wohnungsneubau bleibt eine strategische und aktivierende Liegenschaftspolitik der Kommunen.

Ich wünsche Ihnen eine interessante Lektüre.

Direktor und Professor Harald Herrmann

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	8
Abstract	10
1 Aufgabenstellung und Vorgehensweise	12
1.1 Fragestellungen	12
1.2 Methodischer Fokus der Studie	13
1.3 Bezug der Studie zu zwei wohnungspolitischen Diskussionssträngen	13
2 Statistische Analysen zum Wohnungsneubau	15
2.1 Triebkräfte und räumliche Muster der aktuellen Nachfrageentwicklung	15
2.2 Wohnungsneubau und spezifische Eckpunkte der wohnungspolitischen Debatte	17
2.3 Miet- und Kaufpreise im Wohnungsneubau	20
2.4 Die Bauformen und Eigentümer im Wohnungsneubau	23
2.5 Zwischenfazit	25
3 Fallstudien	26
3.1.1 Wohnungsmarktsituation und Wohnungsmarktentwicklung in Aachen	26
3.1.2 Wohnungspolitik in Aachen	28
3.1.3 Die Struktur des Wohnungsneubaus in Aachen	29
3.1.4 Gesamteinschätzung der Neubauaktivitäten auf dem Wohnungsmarkt in Aachen	35
3.2 Dresden	36
3.2.1 Wohnungsmarktsituation und Wohnungsmarktentwicklung in Dresden	36
3.2.2 Wohnungspolitik in Dresden	37
3.2.3 Die Struktur des Wohnungsneubaus in Dresden	39
3.2.4 Gesamteinschätzung der Neubauaktivitäten auf dem Wohnungsmarkt in Dresden	45
3.3 Düsseldorf	46
3.3.1 Wohnungsmarktsituation und Wohnungsmarktentwicklung in Düsseldorf	46
3.3.2 Wohnungspolitik in Düsseldorf	47
3.3.3 Die Struktur des Wohnungsneubaus in Düsseldorf	49
3.3.4 Gesamteinschätzung der Neubauaktivitäten auf dem Wohnungsmarkt in Düsseldorf	56
3.4 Freiburg	57
3.4.1 Wohnungsmarktsituation und Wohnungsmarktentwicklung in Freiburg	57
3.4.2 Wohnungspolitik in Freiburg	58
3.4.3 Die Struktur des Wohnungsneubaus in Freiburg	60
3.4.4 Gesamteinschätzung der Neubauaktivitäten auf dem Wohnungsmarkt in Freiburg	69
3.5 Nürnberg	70
3.5.1 Wohnungsmarktsituation und Wohnungsmarktentwicklung in Nürnberg	70
3.5.2 Wohnungspolitik in Nürnberg	71
3.5.3 Die Struktur des Wohnungsneubaus in Nürnberg	72
3.5.4 Gesamteinschätzung der Neubauaktivitäten auf dem Wohnungsmarkt in Nürnberg	78
3.6 Zwischenfazit	79

4	Hemmnisse des Wohnungsneubaus aus Investorensicht	80
4.1	Methodische Hinweise	80
4.2	Charakterisierung der befragten Unternehmen: Dominanz lokal verankerter, mittelständischer Unternehmen	81
4.3	Geschäftspolitik und Neubauaktivitäten	82
4.3.1	Kommunale Wohnungsgesellschaften	82
4.3.2	Wohnungsgenossenschaften	83
4.3.3	Kirchliche Wohnungsgesellschaften	84
4.3.4	Private Projektentwickler / Bauträger / Wohnungsunternehmen	84
4.4	Hindernisse eines ausgeweiteten Wohnungsneubaus aus Investorensicht	85
4.4.1	Nachfrage im relevanten Marktsegment	86
4.4.2	Eigenkapitalausstattung / Fremdkapitalbeschaffung	87
4.4.3	Interne Kapazitätsauslastung / Auslastung der Partner auf der Vorleistungsseite	87
4.4.4	Grundstücksverfügbarkeit / Wettbewerbssituation am Grundstücksmarkt	88
4.4.5	Planungs- und Genehmigungsverfahren	89
4.4.6	Widerstände in der Zivilgesellschaft	90
4.5	Präferenz für ausgewählte Wohnungsbausegmente	91
4.6	Zwischenfazit	92
5	Zentrale Erkenntnisse im Querschnitt der Fallstudien	93
5.1	Die Zielvorgaben werden nicht erreicht	93
5.2	Die zentrale Stellung des Grundstücksmarktes	93
5.3	Das Innenentwicklungsdilemma	94
5.4	Eine kommunalpolitische Unterbewertung des Wohnungsneubaus	96
5.5	Zwischenfazit	97
6	Empfehlungen	98
6.1	Mehr Aufmerksamkeit für den Wohnungsbau in den Kommunen	98
6.2	Neue Instrumente für die Innenentwicklung	99
6.3	Neue Bereitschaften und Rahmenbedingungen für die Außenentwicklung	100
6.4	Gesamtfazit: Ein unaufgelöster Widerspruch zwischen Wachstumsdruck und Wachstumsbereitschaft behindert die Entfaltung des Wohnungsneubaus	101
7	Literaturverzeichnis	102
Anhang		103
	Leitfragebogen der Investoreninterviews	103

Kurzfassung

Aufgabenstellung

Die vorliegende Studie ordnet sich in die jüngere, intensiv geführte wohnungspolitische Debatte ein, die ausgehend von den seit 2008/2009 sichtbaren Wohnungsmarktengpässen und davon induzierten Preissteigerungen für das Wohnen in Gang gekommen ist. Eine zentrale Fragestellung der gesamten Diskussion ist, ob die lokalen Wohnungsmärkte in den wachstumsstarken, dynamischen Regionen ausreichend flexibel und nachfragegerecht mit einer Ausweitung des Wohnungsneubaus reagieren.

Vorgehensweise / Methoden

Für die vorliegende Studie wurden zunächst die amtlichen Statistiken mit Blick auf Strukturmerkmale des Wohnungsneubaus ausgewertet (insbesondere Bautätigkeitsstatistik, Zensus). Ferner konnten die beim BBSR vorliegenden Informationen zu Angebotsmieten und Angebotspreisen einbezogen werden.

Den Mittelpunkt der Studie bilden die fünf lokalen Fallstudien für Aachen, Dresden, Düsseldorf, Freiburg und Nürnberg. Es handelt sich jeweils um wachsende Großstädte mit einem relativ engen und hochpreisigen Wohnungsmarkt, wenngleich in dieser Hinsicht erhebliche Unterschiede zwischen den Fallstudienstädten bestehen. Die Mitwirkungsbereitschaft der Städte war zusätzlich zu den Strukturmerkmalen des Wohnungsmarktes ein zentrales Auswahlkriterium. Die folgenden zwei Elemente sind für den Aufbau und die Methodik der Fallstudien zentral:

- Auf der Basis grundlegender Statistiken, einer Dokumentenanalyse sowie ergänzender Expertengespräche wurden die lokalen Wohnungsmärkte und insbesondere die lokale Wohnungspolitik charakterisiert.
- In jeder Fallstudie wurde ferner ein aktueller Wohnungsbaujahrgang analysiert. Besonders wichtig war hier die Zuordnung der einzelnen Objekte bzw. Gebäude zu den unterschiedlichen Lagen. Die Auswertung basiert überwiegend auf der Bereitstellung eines Adressdatensatzes durch die Fallstudienstädte, so dass ein Abgleich mit anderen Datenquellen (Wohnlagenkarten, Planungsinformationen) sowie eine Begehung zur Erfassung weiterer Merkmale möglich war.

In den Fallstudienstädten wurden ferner Expertengespräche (insg. 25 Gespräche) mit unterschiedlichen Wohnungsbauinvestoren durchgeführt (Kommunale Wohnungsunternehmen, Wohnungsgenossenschaften, kirchliche Wohnungsunterneh-

men, privatwirtschaftliche Bauträger und Projektentwickler). Die Gespräche wurden leitfadengestützt geführt, aufgezeichnet und strukturiert ausgewertet, um insbesondere das Investitionsverhalten und eventuell bestehende Investitionshemmnisse zu beleuchten.

In einer Querschnittsanalyse werden die unterschiedlichen empirischen Arbeiten fallstudienübergreifend interpretiert. Daraus abgeleitete Empfehlungen runden die Studie ab.

Ergebnisse der Städtefallstudien

Die untersuchten Städte haben die jüngere Wohnungsmarktentwicklung durchweg zum Anlass genommen, sich intensiver mit der Wohnungsmarktsituation auseinander zu setzen und ihre Wohnungspolitik neu zu justieren. Wohnungspolitische Handlungskonzepte wurden fortgeschrieben und aktualisiert. Als Grundlinie ist einerseits eine erhöhte, sozial orientierte Interventionsbereitschaft erkennbar. Dies verbindet sich mit einer Neuausrichtung der kommunalen Wohnungsunternehmen (mehr Wohnungsneubau, v. a. im geförderten Segment) und der Einführung bzw. Ausweitung von Mindestquoten für den geförderten Wohnungsbau auf kommunalen wie auch auf privaten Wohnungsbaugrundstücken. Auch die quantitativen Zielgrößen für die Baulandbereitstellung und die Grundstücksmobilisierung wurden in den Fallstudienstädten durchweg nach oben korrigiert. Zum Untersuchungszeitpunkt konnte zwar eine Belebung des Wohnungsneubaus festgestellt werden, jedoch ohne dass sich dadurch bislang eine Entspannung und ein preisdämpfender Einfluss bemerkbar machen. Die Zielzahlen für den Wohnungsneubau werden im Untersuchungszeitraum noch nicht erreicht. Von den für die Wohnungspolitik zuständigen Verwaltungsexperten wird die Bauland- und Grundstücksbereitstellung als zentrales Problem bei der Beseitigung der Wohnungsmarktengpässe beschrieben.

Fallstudienübergreifend lassen sich die Erkenntnisse aus der Analyse des aktuellen Wohnungsbaugeschehens wie folgt zusammenfassen:

- Der Wohnungsneubau ist sehr kleinteilig strukturiert. Größere Wohnungsbauvorhaben bilden die Ausnahme. Damit einher geht eine Dominanz der Innenentwicklung. Die klassische Stadterweiterung spielt in den untersuchten Städten im Untersuchungszeitraum keine Rolle. Aufgrund zunehmender Restriktionen in der Innenentwicklung bereitet die Stadt Freiburg derzeit ein größeres Baugebiet für 10.000 Einwohner vor.

- Die Dominanz der Innenentwicklung zeigt sich unter anderem auch in der hohen Bedeutung, die nach § 34 BauGB genehmigte Wohnungsbauvorhaben einnehmen. In jüngerer Zeit rechtskräftig gewordene Bebauungspläne haben nur einen sehr geringen Einfluss auf die aktuelle Bautätigkeit. Ein hoher Anteil des Wohnungsneubaus vollzieht sich hingegen auf der Basis von Bebauungsplänen, die schon fünf Jahre oder länger rechtskräftig sind.
- Der Wohnungsbau konzentriert sich weniger als bisweilen vermutet auf die hochwertigen Lagen. Die mittleren Lagequalitäten und die mittleren Preisniveaus dominieren das Angebot. Die einfachen und kostengünstigen Lagen spielen jedoch eine untergeordnete Rolle, da hier kaum Preise oder Mieten erzielt werden können, die geeignet sind, die hohen Baukosten zu refinanzieren.
- Der Wohnungsneubau wird stärker als in den vorhergehenden Jahren und korrespondierend mit der starken Stellung der Innenentwicklung vom Geschosswohnungsbau dominiert. Insbesondere in den besonders hochpreisigen Städten spielt der Einfamilienhausbau nahezu keine Rolle mehr und kann von daher kaum zur Entlastung des Wohnungsmarktes beitragen.

Ergebnisse der Investoreninterviews

Es zeigt sich, dass die Art des von den Unternehmen an den Markt gebrachten Wohnungsneubaus nicht allein von der Eigentümerstruktur (Kommune, Genossenschaft, Privat) und den damit verbundenen Interessen abhängt. Insbesondere die Bestandhalter reagieren bislang nur langsam auf den gestiegenen Neubaubedarf. Wichtig ist darüber hinaus vor allem die Beschaffenheit und Eignung der verfügbaren Grundstücke. Der Mangel an geeigneten Grundstücken wird insofern auch als das zentrale Hemmnis für einen ausgeweiteten Wohnungsneubau beschrieben. Teilweise sehen die Unternehmen auch interne Kapazitätsengpässe sowie die hohe Auslastung kooperierender Planungsbüros und den zu beauftragenden Bauunternehmen als Einschränkung. Die komplizierter gewordenen Planungs- und Genehmigungsverfahren werden ebenso wie die bürgerschaftlichen Widerstände gegenüber Wohnungsbauvorhaben zwar als kostenwirksame und zum Teil ärgerliche Behinderung beschrieben, mehrheitlich jedoch als überwindbar erlebt. Investitionshemmende Restriktionen bei der Fremd- und Eigenkapitalmobilisierung haben in der Wahrnehmung der Investoren indes ebenso wenig Bedeutung wie ein in den Untersuchungsstädten nicht festzustellender Nachfragemangel.

Schlussfolgerungen / Empfehlungen

Die zentrale Erkenntnis ist, dass sich die wachsenden Städte in Deutschland zunehmend schwertun, den von Arbeitsmärkten und Zuwanderung ausgehenden Druck durch ein baulich-räumliches Wachstum zu beantworten. Der Wachstumsdruck ist in den entsprechenden Städten hoch. Die Bereitschaft und die Fähigkeit, dieses Wachstum anzunehmen und in eine innere oder äußere Stadterweiterung umzusetzen, sind unzureichend. Dabei überlagern sich vielfältige Einflüsse:

- steigende Anforderungsniveaus an die bautechnische und städtebauliche Qualität der Neubauvorhaben (die wie eine Art mengenreduzierende Auslese wirken)
- entsprechend komplexe Planungs- und Genehmigungsprozesse
- strukturell eingeschränkt handlungsfähige Kommunal- bzw. Planungsverwaltungen
- abnehmende innere Wachstumsreserven
- Instrumentendefizite im planungsrechtlichen Sinne und im Bereich der Förderung
- konservierende städtebauliche Vorstellungen in Bürgerschaft und Politik

All dies schlägt sich vor allem in der Funktionsfähigkeit und in der Leistungsfähigkeit der Grundstücks- und Bodenmärkte nieder. Die Ursachenanalyse zu der Frage „Wer baut wo welche Wohnungen?“ muss unter diesem Blickwinkel weniger im Bereich der spezifischen Investitionsmotive ansetzen und mehr Aufmerksamkeit auf die Stadtplanung legen, wobei sowohl grundlegende Orientierungen als auch instrumentelle und institutionell-organisatorische Fragen von Bedeutung sind. Im Wettbewerb um die (knappen) für den Wohnungsbau geeigneten Grundstücke entscheidet sich ausgehend von der jeweiligen Grundstückseignung, wer welche Wohnungen wo baut!

Die daraus abgeleiteten Empfehlungen beziehen sich erstens auf eine bessere kommunalpolitische Verankerung wohnungsbaupolitischer Ziele und damit verbundener Zielkontrollen. Ein zweites Bündel von Empfehlungen richtet sich auf die Innenentwicklung. Dies betrifft steuerliche Anreize zum Abbau von minderwertigen Nutzungen, eine bessere bau- und planungsrechtliche Berücksichtigung der typischen Innenentwicklungsprobleme, spezifische Förderanreize und nicht zuletzt ein auf Innenentwicklungsaufgaben besser abgestimmtes Verwaltungshandeln („proaktive Planung“). Der letzte Teil der Empfehlungen betont, dass auch die klassische Stadterweiterung in den untersuchten Städten eine höhere Akzeptanz braucht. Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch, die regionalplanerischen und finanzierungstechnischen Voraussetzungen zu schaffen.

Abstract

Introduction

This study contributes to the recent, intensive housing policy debate stemming from the housing market shortages that have arisen since 2008/2009 and the ensuing rising cost of housing. A central question within the overall discussion is whether the local housing markets in high-growth, dynamic regions are delivering a sufficiently robust and demand-driven response to these shortages through an expansion in the housing construction.

In an attempt to answer this, we first use official statistics to describe the development of new housing construction, differentiated by type of construction, housing size and other similar characteristics. The study additionally examines, on the basis of local case studies, which housing market segments are being served and how this corresponds with local housing policy framework conditions and investor behaviour. In the final analysis, we describe housing construction activity in a more differentiated manner than official statistics permit and interpret this with reference to specific local conditions.

Approach / methods

For this study, official statistics (specifically construction statistics and census) were initially evaluated with regard to structural characteristics of new housing construction. We also included the information available to the BBSR on quoted rental and purchase prices.

Five local studies for Aachen, Dresden, Düsseldorf, Freiburg and Nuremberg respectively form the focus of the study. These are all growing big cities with a relatively crowded and high priced housing market, although there are major differences between the individual case study cities in this respect. A key selection criterion, alongside the structural characteristics of the particular housing markets, was the cities' willingness to cooperate in the study. The following two elements were central to the design and methodology of the case studies:

- A characterisation of the local housing markets and local housing policy in particular on the basis of basic statistics, documentary analysis and supplementary expert meetings.
- In each case study, a current housing year was also analysed. The assignment of individual properties or buildings to the different residential areas was particularly important to this. The analysis was based primarily on the provision of an address data record by the case study cities, permitting comparison with other data

sources (residential area maps, planning information) as well as a site inspection to record more characteristics.

In the case study cities, expert meetings were also held (25 in total) with different housing investors (municipal housing companies, housing cooperatives, church housing companies, private economic developers and project developers). The meetings were guided, recorded and evaluated in a structured manner to shed light on investment behaviour and any existing barriers to investment.

The various empirical works are interpreted for all the case studies in a cross-sectional analysis. The study concludes with recommendations derived from this.

Results of the city case studies

Without exception, the cities involved in the study have used recent developments on the housing market as an incentive to take a closer look at the housing market situation and adjust their housing policy. All have updated their housing policy-related action plans. As a baseline, we see, on the one hand, a greater willingness for socially oriented intervention. This is combined with a change of direction by municipal housing companies (more new housing construction, particularly in the required segment) and the introduction or expansion of minimum quotas for construction of the required housing on council-owned and private residential land. The quantitative targets for the provision of building land and land mobilisation were also revised upwards in all the case study cities. Although a revival in new housing construction was identifiable at the time of examination, this has not resulted in any noticeable easing on the market or any price-dampening effects to date. The figures for new housing construction are still well below target. Among the administrative experts responsible for housing policy, building land and plot provision are cited as the central problem in eliminating housing market bottlenecks.

The findings from the analysis of the current housing construction situation across all the case studies can be summarised as follows:

- The construction of new housing is very small scale with larger housing construction projects representing the exception. This is accompanied by predominantly brownfield development. Traditional urban expansion no longer occurs in the cities studied. Due to increasing restrictions in brownfield development, the city of Freiburg

is currently preparing a larger building area for 10,000 inhabitants.

- The predominance of brownfield development is also demonstrated by the high importance of housing projects approved in accordance with Section 34 of the German Building Code (BauGB). Recently finalised land-use plans are having very little effect on current construction activity. On the contrary, a large proportion of new housing construction currently being carried out is based on land-use plans that became final five or more years ago.
- Contrary to common perception, premium locations are not the primary focus of housing construction. Rather, housing supply is dominated by average locations and average price levels. Basic, lower cost locations, on the other hand, play only a minor role because it is almost impossible to achieve the price or rental price levels required to refinance the high building costs.
- New housing construction is more heavily dominated by multi-storey buildings than in previous years, reflecting the importance of brownfield development. In the higher priced cities in particular, single-family dwelling construction is almost non-existent, which is doing little to relieve the pressure on the residential property market.

Findings from investor interviews

One finding was that the nature of new housing construction being brought to the market by the companies was not solely dependent on the ownership structure and related interests (local authority, housing association, private). Portfolio managers in particular have been very slow to react to the increased demand for new construction. Another factor of noteworthy importance is the quality and suitability of available land. A lack of suitable land was also described as the main barrier to larger scale housing construction in this respect. Some companies also mentioned internal capacity bottlenecks as well as the cooperating planning offices and prospective construction companies. Increasingly complicated planning and approval procedures not to mention civic resistance to housing projects were described both as cost effective and, to some extent, annoying, but nevertheless considered surmountable by the majority of respondents. From the investors' perspective, anti-investment restrictions in respect of borrowed and equity capital mobilisation had as little significance as a shortage of demand, of which there was no evidence in the cities involved in the study.

Conclusions / recommendations

The central finding is that the growing cities in Germany are finding it increasingly difficult to respond to the pressure emanating from the labour markets and migration by providing adequate constructional and spatial growth. Growth pressure in these cities is particularly high. The willingness or capacity to embrace this growth and translate it into brownfield or greenfield urban expansion is lacking. The reasons are manifold:

- New-build projects are subject to ever more stringent structural and urban quality requirements (automatically limiting the quantity of new housing being built)
- Planning and approval processes are accordingly complicated as a result
- Municipal and planning authorities have structurally limited powers
- There are declining brownfield growth reserves
- There are instrument deficits in planning law and funding
- There is a strong conservation ethic among citizens and policies in respect of urban planning

All of this impacts upon the performance and efficiency of the real estate and land markets. In light of the above, the root cause analysis addressing the question of who is building new housing, where and what they are building must focus less on assessing specific investment motives and more on urban planning, with significant factors including the fundamental approach as well as instrumental, institutional and organisational aspects. In the competition for the (scarce) land suitable for housing construction, the question of who is building housing and where is determined on the basis of the suitability of the land in question!

The recommendations derived from this relate, in the first instance, to a better anchoring of housing policy objectives and the monitoring of these objectives within local government. A second set of recommendations focus on brownfield development. These include tax incentives to reduce inferior land use, better accommodation of typical brownfield development problems within building and planning laws, specific financial incentives and, not least, better coordinated administrative action ("proactive planning"). The final set of recommendations emphasises that, in the cities involved in the study, there is a need for greater acceptance of traditional urban expansion. In connection with this, it is also important to put in place the necessary regional planning and financial framework.

1 Aufgabenstellung und Vorgehensweise

1.1 Fragestellungen

Die zurückliegenden Jahre zunehmender Wohnungsmarktengpässe und entsprechender Preissteigerungen haben die Aufmerksamkeit für die Bedeutung der Wohnungspolitik und insbesondere des Wohnungsneubaus als ein gewichtiges sozialpolitisches Thema gesteigert. Auch der letzte Bundestagswahlkampf wurde von wohnungspolitischen Themen durchzogen. Die eingeführte Mietpreisbremse und ein erhöhtes Engagement für den geförderten Wohnungsbau bei Bund und Ländern sind zwei wesentliche Zwischenergebnisse. Gleichzeitig hat das Bundesbauministerium das „Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen“ initiiert, das Bund, Länder, Kommunen, Wohnungs- und Bauwirtschaft, den Deutschen Mieterbund, Gewerkschaften sowie weitere gesellschaftlich relevante Akteure zusammenführt. Der Bericht zum Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen und die daraus abgeleitete Wohnungsbau-Offensive wurden am 9.3.2016 vom Bundeskabinett beschlossen.

In den Kontext der unterschiedlichen wohnungspolitischen Initiativen ordnet sich auch die vorliegende Studie ein. Sie thematisiert im Schwerpunkt den Wohnungsneubau und ist vor allem empirisch angelegt. Einen wesentlichen Ausgangspunkt bildet die Erfahrung, dass die Wohnungsmarktentwicklung und der Wohnungsneubau zyklischen Trends folgen. Dabei haben einmal die vor allem nachfrageseitig wirksamen Konjunkturzyklen eine hohe Bedeutung. Daneben gibt es jedoch immobilienmarktspezifische Einflüsse, die in der Regel zu einer noch stärker ausgeprägten Zyklichkeit führen. Als entscheidend werden die langen Vorbereitungszeiten für Wohnungsbauprojekte angesehen, so dass eine über Wohnungsneubau induzierte Ausweitung des Wohnungsangebotes nur stark zeitverzögert erfolgt. Eine Wohnungsmarktentlastung mit einer den Preisanstieg dämpfenden Wirkung kommt von daher erst relativ spät nach den ersten sichtbaren Preissteigerungen zustande.

Die Arbeiten an der vorliegenden Studie wurden 2014 und damit zu einer Zeit aufgenommen, in der es bereits zu intensiven wohnungspolitischen Reaktionen auf den seit 2008/2009 einsetzenden Zyklus gekommen ist. Neben den oben beschriebenen bundespolitischen Initiativen haben auch viele Kommunen ihr wohnungspolitisches Handeln über-

prüft und intensiviert.¹ Im Ergebnis wurde und wird zwar eine Belebung der Neubautätigkeit sichtbar, doch blieb die Dynamik deutlich hinter den durch vorhergehende Zyklen geprägten Erwartungen zurück. Zugleich erfolgte die Reaktion weniger als von vielen Beobachtern gewünscht im Bereich des geförderten, preisgünstigen Wohnungsbaus und stattdessen im freifinanzierten, höherwertigen Wohnungsbau. Eine Vermutung ist, dass die stärker auf ausgewählte Städte konzentrierte wirtschaftliche und demografische Wachstumsdynamik dort auf spezifische Hemmnisse stößt. Die in Gang kommende Diskussion zu diesen Fragen hat in der amtlichen Bautätigkeitsstatistik zwar eine verlässliche, aber relativ wenig differenzierte Grundlage. Die vorliegende Studie zielt deswegen darauf, in lokalen Fallstudien einen differenzierteren Blick auf den Wohnungsneubau zu werfen. Dies verbindet sich insbesondere mit den folgenden Fragestellungen:

- Welche Hemmnisse bestehen für eine nachfragegerechte Versorgung des Wohnungsmarktes mit Neubauangeboten, insbesondere im kostengünstigen Segment?
- Wie lassen sich diese Restriktionen verringern?
- Welche Segmente werden bislang vorrangig bedient? In welchen Segmenten kommen nur unzureichend Neubauangebote zustande?
- Wie erklären sich die Strukturen des Wohnungsneubaus aus der Investorenzusammen-

¹ Eine besonders hohe fachliche Aufmerksamkeit haben die Hamburger Aktivitäten erhalten, die ausgehend vom „Vertrag für Hamburg“ und vom „Bündnis für Wohnen“ darauf zielten die Neubautätigkeit zu beleben und dabei einen hohen Anteil im geförderten Wohnungsbau zu realisieren. Aber auch viele andere Städte haben seither ihre wohnungspolitischen Handlungskonzepte fortgeschrieben oder neu aufgestellt. Neben einer verbesserten Bauland- und Grundstücksversorgung ist dabei insbesondere das Bemühen sichtbar, den preiswerten bzw. geförderten Wohnungsbau zu beleben. Dazu bestehen Regelungen, bei der Vergabe von kommunalen Wohnungsbaugrundstücken ein Mindestanteil im geförderten Wohnungsbau zu realisieren. Ferner wurden vielfach am Münchner Modell der sozialgerechten Bodennutzung (SoBoN) orientierte Regelungen eingeführt, die derartige Quoten auch auf privaten Grundstücken vorsehen. Insg. ist in der Reaktion auf die jüngere Wohnungsmarktentwicklung eine wachsende Interventions- und Regulierungsbereitschaft zu erkennen.

setzung und den spezifischen Investitionsmotiven?²

- Unter welchen politischen Rahmenbedingungen (z. B. Nutzung von Förderprogrammen) kommt das bisherige Angebot zustande?

1.2 Methodischer Fokus der Studie

Zur Beantwortung dieser Fragestellungen werden in der vorliegenden Studie folgende inhaltlich-methodischen Schwerpunkte gesetzt:

- Der Fokus liegt auf wachsenden Großstädten, die eine gewisse Bandbreite hinsichtlich Stadtgröße und wirtschaftlich-demografischer Dynamik repräsentieren. Mitentscheidend für die Aufnahme in die Studie war nicht zuletzt die Mitwirkungsbereitschaft der jeweiligen Kommunen.³ Das Neubaugeschehen wurde im Rahmen der vorliegenden Studie schließlich in folgenden Fallstudienstädten analysiert: Dresden, Nürnberg, Freiburg (i. Br.), Düsseldorf und Aachen.
- Ein erster empirischer Zugang bestand in der Beschäftigung mit Grundtrends des lokalen Wohnungsmarktes und der bisherigen Reaktionen der lokalen Wohnungspolitik, weil hier Einflüsse auf das Neubaugeschehen erwartet werden. Hierzu wurden die entsprechenden Materialien beschafft und ausgewertet und ergänzende Experteninterviews mit den für die Wohnungspolitik zuständigen Verwaltungsmitarbeitern geführt.
- Im Mittelpunkt stand darüber hinaus die genauere Analyse eines ausgewählten Wohnungsbaujahrgangs. Ursprünglich war geplant, die mit einer Fertigstellungsmeldung versehenen Genehmigungsvorgänge eines Jahrgangs nachträglich differenzierter auszuwerten. Diesen mit Zugriff auf die Bauakten verbundenen empirischen Weg hat nur die Stadt Aachen ermöglicht. In den anderen Fallstudienstädten wurden die Adressen der in einem möglichst aktuellen Jahr genehmigten bzw. fertiggestellten Wohngebäude zur Verfügung gestellt, so dass die Wohnungsbauvorhaben aufgesucht und unter

Verwendung eines Erhebungsbogens charakterisiert werden konnten.

- Schließlich wurden in den Fallstudienstädten unter anderem mit Hilfe der beteiligten Stadtverwaltungen die wichtigsten Wohnungsbauinvestoren (Neubau) identifiziert und auf der Basis eines entsprechenden Leitfadens interviewt (insg. 25 Gespräche). Im Vordergrund stand die Frage nach eventuellen Hemmnissen für eine Ausweitung des Wohnungsneubaus.

Die Zwischenergebnisse wurden auf einem Expertenworkshop am 19.01.2016 in Berlin zur Diskussion gestellt. Auch die dort erzielten Ergebnisse sind in die vorliegende Studie eingeflossen.

1.3 Bezug der Studie zu zwei wohnungspolitischen Diskussionssträngen

Mit den skizzierten Fragestellungen ist die Studie in eine Kontroverse eingebettet, die von den zwei folgenden, gegensätzlichen Positionen geprägt ist:

- Die öffentliche und auch fachöffentliche wohnungspolitische Debatte wird in weiten Teilen von der Einschätzung bestimmt, dass die „falschen“ Wohnungen gebaut werden. Demnach konzentriert sich der Wohnungsneubau auf das hochwertige Segment und erzeugt davon ausgehend kaum Entlastung im regionalen Gesamtmarkt und insbesondere im Markt für kostengünstiges Wohnen.⁴ Dies verbindet sich in der Regel mit der Forderung nach der Wiederbelebung des geförderten (preisgünstigen) Wohnungsbaus und einem insgesamt stärkeren öffentlichen Engagement im Wohnungsmarkt (u. a. Halten und Ausweitung öffentlichen Eigentums an Wohnungen). Die vermehrte Einführung sogenannter Quotierungsmodelle nach dem Vorbild der „sozialgerechten Bodennutzung“ in München speist sich insbesondere aus diesem Vorstellungsbild.
- Dazu konkurrierend ist die Überlegung, dass die Ausweitung des Wohnungsneubaus „lediglich“ nicht ausreichend schnell und in der Summe quantitativ unzureichend auf die Ausweitung der Wohnungsnachfrage reagiert. Aus dieser Perspektive geht es vor allem um die Ausweitung des Wohnungsbaus insgesamt und um die Beseitigung entsprechender Investitionshemmnisse.⁵ Demnach wäre primär die Frage entscheidend, wieviel Wohnungsneubau stattfindet und nicht in erster Linie, in welchen Segmenten er sich vollzieht.

2 Zu dieser Fragestellung ist auch zu diskutieren, ob eine ggf. festzustellende Konzentration der Investoren auf einen hochwertigen und teuren Wohnungsbau z. B. partiell irrationale Elemente („Herdentrieb“) enthält und inwieweit unter den aktuellen Rahmenbedingungen noch Kleininvestoren (z. B. Handwerker, vermögende Privatpersonen) im Wohnungsneubau aktiv sind.

3 Die Anforderungen an die Datenbereitstellung durch die Städte und den zu gewährleistenden Datenschutz waren relativ hoch. Deswegen haben einige angefragte Städte mit Verweis auf die hohe Auslastung eine Teilnahme an der Studie abgelehnt. Umso größerer Dank gilt den beteiligten Fallstudienstädten.

4 Vgl. Rink; Holm; Schönig; Gardemin, 2015

5 Vgl. Pfeiffer, 2013

Die Vertreter dieser beiden unterschiedlichen Positionen unterscheiden sich vor allem bei der Bewertung der durch den Wohnungsneubau initiierten Umzugsketten.⁶ Denn tatsächlich ist für die analytische Positionierung entscheidend, ob auch ein hochwertiger Wohnungsneubau Umzugsbewegungen auslöst, die über mehrere Stufen eben auch Umzugsbewegungen in den mittleren und unteren Segmenten des Wohnungsmarktes anstoßen. Jüngere Forschungsergebnisse aus Hamburg legen den Schluss nahe, dass die Wirkung der Umzugsketten deutlich höher ist als vielfach angenommen.⁷

Ob die regionalen Wohnungsmärkte auf steigende Wohnungsmieten mit höheren Neubauleistungen reagieren können, hängt ferner von den Baukosten ab. Dies betrifft sowohl die Herstellungskosten für das Bauwerk und die Außenanlagen als auch die Baunebenkosten (z. B. Architektenhonorare). Von daher gibt es in Zeiten intensiv wahrgenommener Wohnungsmarktengpässe immer auch Versuche, den Baukostenanstieg zu bremsen oder sogar das Baukostenniveau nach unten zu korrigieren. Auch mit dem „Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen“ verband sich ein entsprechender Arbeitsauftrag.

Die Baukostenentwicklung wird auch von den Akteuren in den untersuchten lokalen Wohnungsmärkten häufig als Problem angesprochen. Sie bleibt in der vorliegenden Studie weitgehend ausgeblendet, da der Fokus hier bei den Spezifika der lokalen Neubaumärkte liegt.

-
- 6 Oft wird hier auch von Sickereffekten gesprochen, was mit Blick auf die in den 1970er Jahren formulierten Ansätze zu Sicker- und Filtereffekten nicht ganz richtig ist. Diese werden von der Expertenkommission für Wohnungspolitik wie folgt definiert: „(Der) Verbund der Teilmärkte, der dazu führt, dass Verknappung oder auch Verbesserung der Angebotsbedingungen nicht auf den jeweiligen Teilmarkt beschränkt bleiben, wird mit einem Sammelbegriff als Filtering bezeichnet – Filtering-down der Wohnungen und Filtering-up der Haushalte. In einer engen Definition filtern Wohnungen dann, wenn ihre Preise sich relativ zum gegebenen Einkommen von Haushalten verschieben und sich die Position von Haushalten ohne Einkommensveränderungen – bezogen auf Wohnungen – verändert.“ (Expertenkommission Wohnungspolitik, 1995)
- 7 Die von den Umzugsketten profitierenden „Sickerhaushalte“ sind, laut dieser Studie, meist kleiner als die Bezieher von Neubauten und verfügen über ein durchschnittliches Einkommen. In erhöhtem Maße sei der öffentlich geförderte Mietwohnungsbau positiv von den indirekten Versorgungseffekten betroffen. Die Studie stellt abschließend fest, „dass sich durch 6.000 fertiggestellte Wohnungen im Neubau selbst sowie in den hierdurch ausgelösten ersten drei Umzugsketten im Wohnungsbestand fast 20.000 Haushalte neu mit Wohnraum versorgen können.“ (F+B Hamburg, 2013)

2 Statistische Analysen zum Wohnungsneubau

2.1 Triebkräfte und räumliche Muster der aktuellen Nachfrageentwicklung

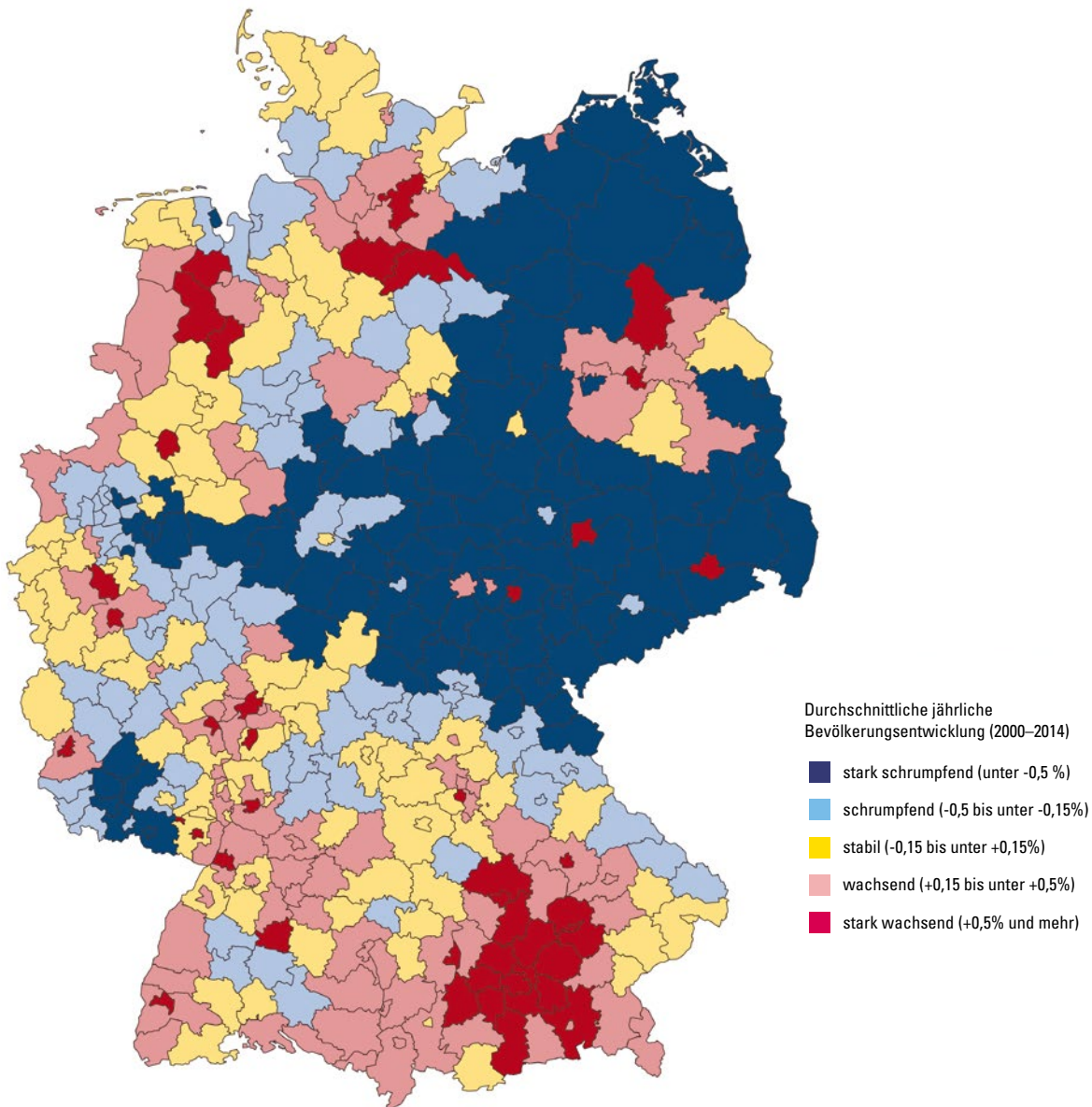
Nach einer moderaten Nachfrage- und Preisentwicklung während der 2000er Jahre haben sich seit 2008/2009 wieder stärkere Preissteigerungen für das Wohnen bemerkbar gemacht. Allerdings konzentriert sich dies vor allem auf die wachstumsstarken städtischen Räume und erfasst kaum die ländlich-peripheren Regionen. Letztere bleiben auch in der jüngeren Zeit häufig von Abwanderung, Wohnungsleerständen und dementsprechend günstigen Wohnungsangeboten geprägt.

Das regional konzentrierte Wachstum der Wohnungsnachfrage wird dabei insbesondere von drei sich überlagernden Faktoren forciert:

- Deutschland hat sich in wirtschaftlicher Hinsicht sehr stabil gezeigt und insbesondere nach den konjunkturellen Schwächephasen und der Finanzmarktkrise Ende der 2000er Jahre in letzter Zeit wieder einen kräftigen Zuwachs in der Beschäftigtenentwicklung und der Lohnabschlüsse erfahren. Auch wenn die Bundesrepublik im Wesentlichen in Gänze von diesen Trends charakterisiert wird, fällt die Beschäftigungsentwicklung und die darauf bezogene arbeitsmarktorientierte Zuwanderung insbesondere in einigen Stadtregionen besonders stark aus.
- Die Wohnungsnachfrage erhält zugleich Impulse aus den altersstrukturellen Trends. Während die wachsende Zahl älterer Menschen überwiegend standorttreu reagiert, sind es insbesondere die Haushaltgründer im Alter von 18 bis 25 Jahren, die ihren Wohnstandort aus dem oftmals ländlich oder suburban gelegenen Elternhaus in die Städte verlegen. Oft verbindet sich dies mit der Ausbildung oder der Aufnahme eines Studiums. Entscheidend ist, dass diese Altersgruppe in jüngerer Zeit als Kindergeneration der Babyboomer der 1960er Jahre einen Zuwachs verzeichnete („sekundärer Babyboom“) und von daher aktuell überdurchschnittlich stark die Nachfrageentwicklung prägt.
- Hinzu kommt schließlich ein Impuls aus der internationalen Zuwanderung, die in den letzten Jahren arbeitsmarktorientiert zum Beispiel aus den südlichen EU-Ländern oder als Fluchtwanderung aus den Krisen- und Kriegsgebieten (bspw. Afrika, Naher Osten) sprunghaft zugenommen hat.

Diese hier kurz angerissenen Trends sind vielfach an anderen Stellen beschrieben worden und insofern ist eine ausführliche Diskussion hier nicht erforderlich. Insgesamt ergibt sich aus diesen Trends das bekannte Bild einer sehr ungleichen regionalen Dynamik in der Bevölkerungsentwicklung und der damit korrespondierenden Wohnungsnachfrage (siehe folgende Karte mit einem längeren Betrachtungszeitraum). Die Kombination aus modernen Wirtschaftsstrukturen mit frei gesetzten Potenzialen des Beschäftigungswachstums, großstädtisch-urbanen Qualitäten und nicht zuletzt entsprechenden Ausbildungs- und Studienplatzangeboten ist im Wesentlichen die Triebkraft des regional spezifischen Einwohner- und Wohnungsnachfragewachstums.

Abbildung 1:
Bevölkerungsentwicklung in Deutschland (2000 bis 2014)



Datengrundlage: BBSR; Darstellung: Quaestio

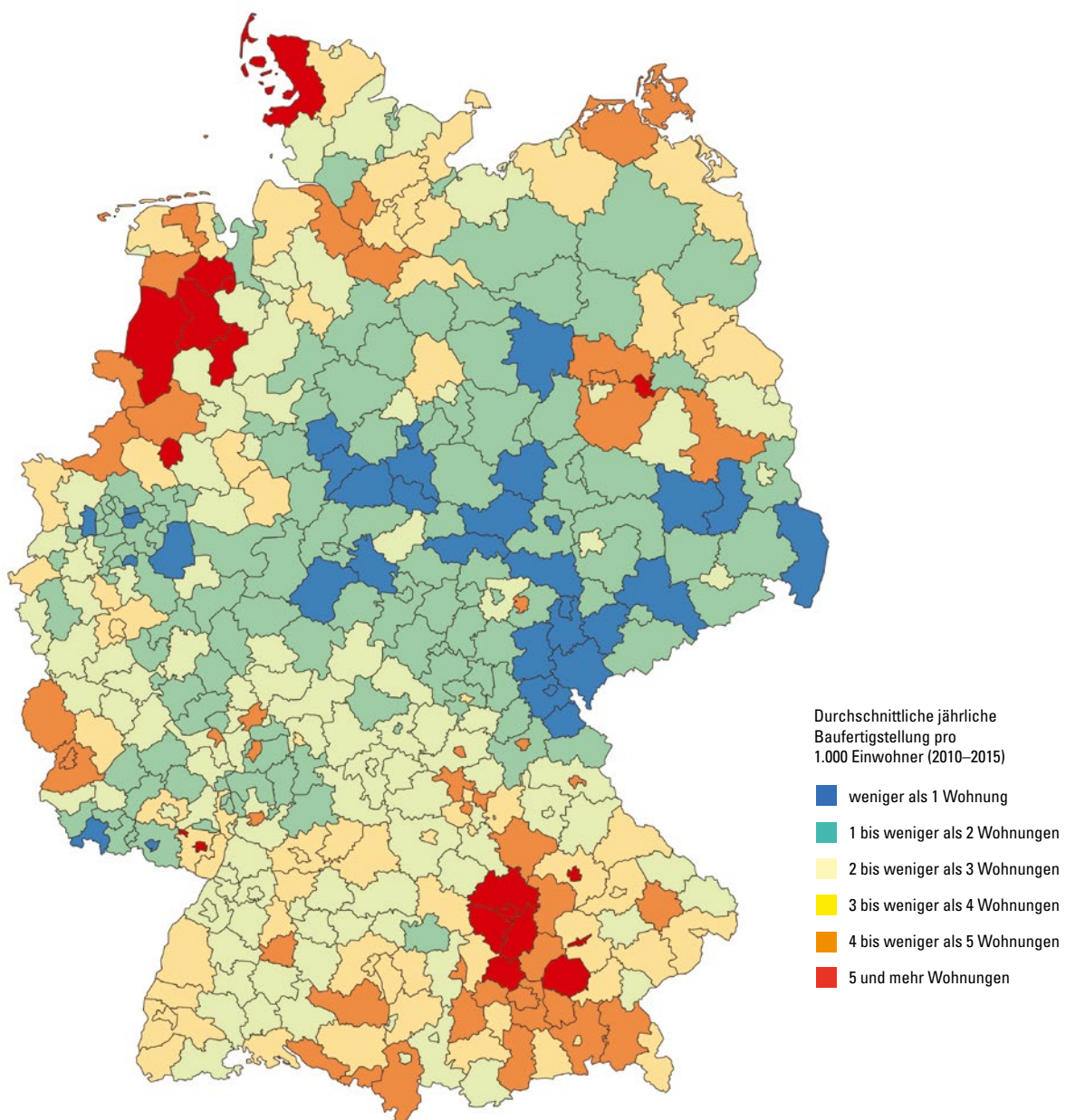
2.2 Wohnungsneubau und spezifische Eckpunkte der wohnungspolitischen Debatte

Insgesamt wurden in den Jahren 2010 bis 2015 durchschnittlich 210.000 Wohnungen pro Jahr in Deutschland fertiggestellt. Dies ist gegenüber dem Niveau von 2001 bis 2008 (260.000) zwar eine deutlich geringere Anzahl, aber die jüngere Tendenz im Zeitraum von 2009 bis 2015 zeigt eine deutliche Steigerung im Wohnungsneubau um über 55 %. So

wurden im Jahr 2009 noch 160.000 Wohneinheiten neu gebaut, im Jahr 2015 belief sich die Zahl der fertiggestellten Neubauwohnungen jedoch schon auf knapp 250.000. Die Wohnungsbauintensität bezogen auf 1.000 Einwohner variiert dabei erheblich. In Teilen Ostdeutschlands wird bezogen auf 1.000 Einwohner weniger als eine Wohnung jährlich gebaut. In anderen Landkreisen und kreisfreien Städten werden bei jeweils unterschiedlichen Rahmenbedingungen über 4 Wohnungen pro 1.000 Einwohner errichtet (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2:

Baufertigstellungen im Wohnungsbau (Wohnungen je 1.000 Einwohner jährlich im Zeitraum 2010 bis 2015)



Dabei findet sich die einfache Grundregel – „Hohes Einwohnerwachstum sollte zu hohen Wohnungsbauaktivitäten führen“ – in der Grundtendenz bestätigt. Abbildung 3 zeigt das Verhältnis von Bevölkerungsentwicklung und Bautätigkeit für die kreisfreien Städte zwischen 2010 und 2015. Allerdings bleibt der Zusammenhang zwischen wachsender Bevölkerung und hoher Bautätigkeit lose. Bei ähnlichem Bevölkerungswachstum resultieren sehr unterschiedliche Bauintensitäten. Dies gilt weniger für die Städte mit schwachem Wachstum oder Schrumpfung und mehr für die wachsenden Städte.

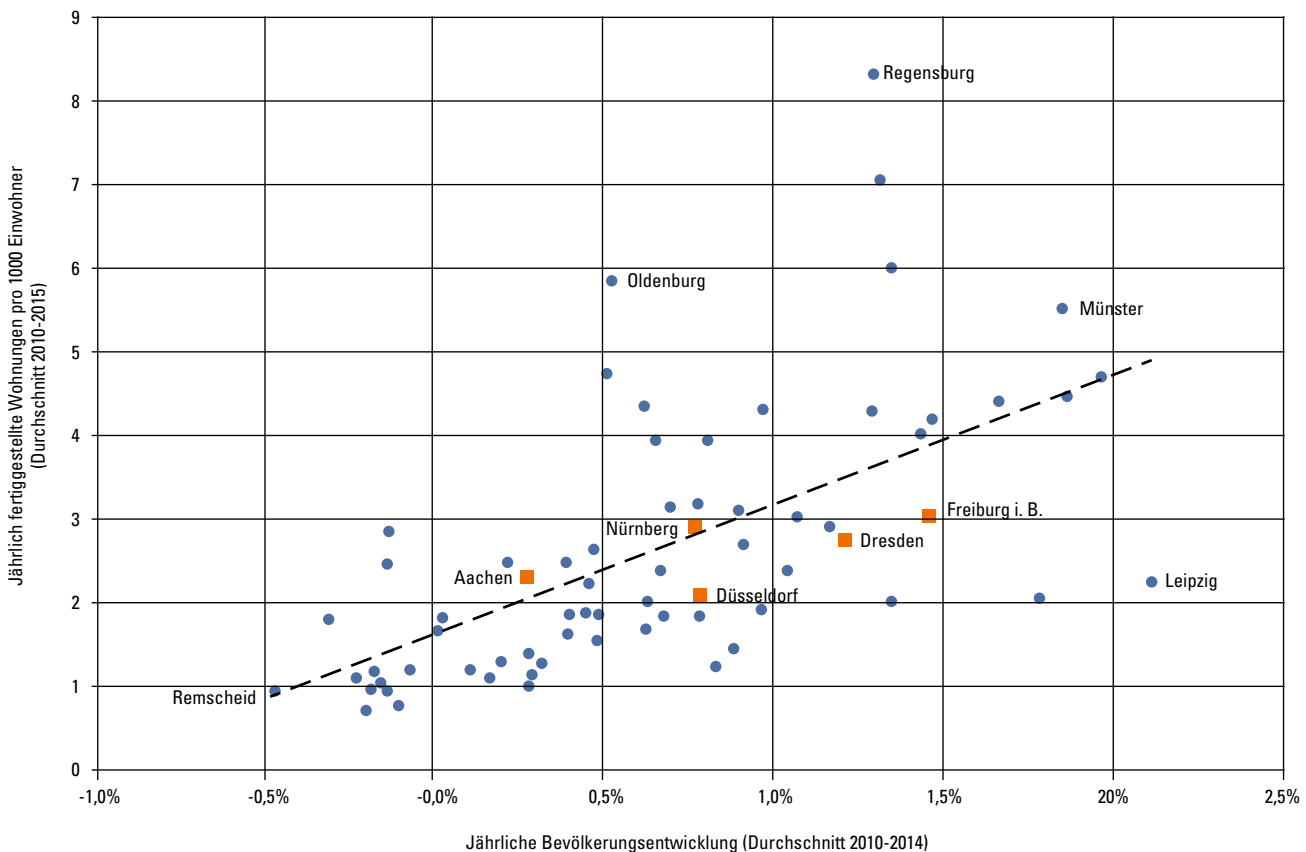
Diese Unterschiede können durch eine Vielzahl von Faktoren erklärt werden:

- In Städten, die in vorangegangenen Zeiträumen durch Schrumpfung geprägt waren (bspw. in Ostdeutschland), können Reserven aus dem Wohnungsbestand mobilisiert werden (Abbau von Wohnungsleerständen). Ein Neubau von Wohnungen ist hier aus quantitativen Erfordernissen trotz neuerlicher Wachstumstendenzen eventuell noch nicht notwendig, um den Wohnungsbedarf zu decken. Neubau erfolgt in diesen Städten, wenn die verfügbaren Wohnungs-

bestände in Qualität und Ausstattung nicht der Nachfrage entsprechen.

- Anders gelagerte Wohnungsreserven kann es in Städten geben, welche in den Vorjahren durch eine hohe Bautätigkeit geprägt waren. Auch diese Städte können über einen Puffer verfügen, der sie trotz wachsender Bevölkerung nicht zu einer hohen Bautätigkeit zwingt. Es ist auch denkbar, dass eben diese erhöhte Bautätigkeit in der Vergangenheit die Ursache für die positive Bevölkerungsentwicklung in der Gegenwart ist.
- In anderen Fällen vollzieht sich der Wohnungsneubau aufgrund sehr enger administrativer Grenzen der Kernstadt und/oder eines verkehrstechnisch sehr gut erschlossenen, attraktiven Umlands zu größeren Teilen in der Region.
- Außerdem kann es generell zu einer zeitlich verzögerten Reaktion der Neubauaktivitäten auf die Bevölkerungsentwicklung kommen. Dies zeigt sich (auch in einigen Fallstudien) an einer derzeit steigenden Zahl an Wohnungsbaugenehmigungen, während die Baufertigstellungen noch hinterherhinken.

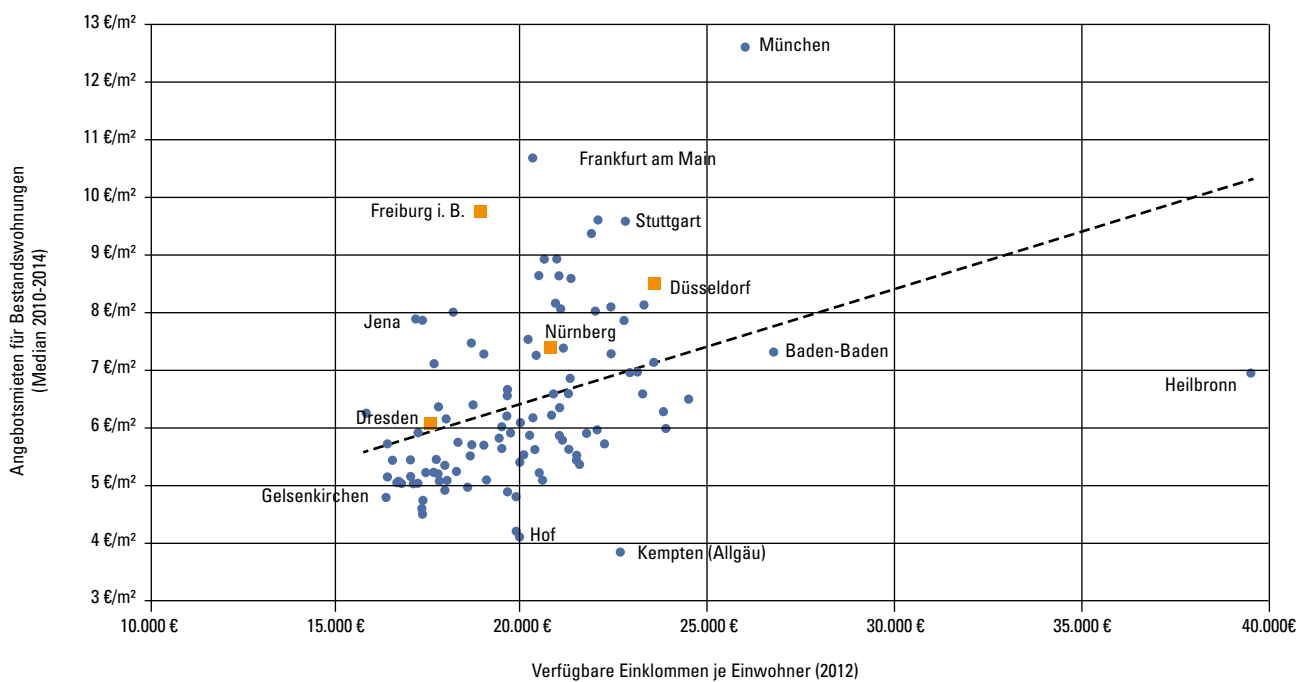
Abbildung 3:
Baufertigstellungen pro 1.000 EW (2010 bis 2015) und Bevölkerungsentwicklung (2010 bis 2014) in deutschen Großstädten und den Fallstudienstädten



- Schließlich ist auch entscheidend, auf welchem Preisniveau das Wachstum stattfindet. Ein hohes und noch gesteigertes Preisniveau für das Wohnen forciert das Zusammenrücken der Haushalte, so dass im Ergebnis hohes Einwohnerwachstum mit relativ geringem Wohnungsneubau korrespondiert und letztlich bestehende Wohnungsmarktengpässe weiter verschärft werden.

Gerade letzterer Punkt führt dazu, dass sich die Bezahlbarkeit des Wohnens regional stark unterscheidet und sich diese Unterschiede in den vergangenen Jahren noch stärker ausgeprägt haben. Dies zeigt ein Vergleich der regionalen Durchschnittseinkommen mit den Mietpreisen (vgl. Abbildung 4). So stehen die hohen Mieten in den Wachstumsstädten München, Frankfurt, Stuttgart und Freiburg in keinem Verhältnis zu dem dort verfügbaren Einkommen der Bevölkerung. Zwar liegt beispielsweise das verfügbare Einkommen in München um circa 50 % über dem in Dresden, die Münchener Mieten übersteigen jene in Dresden jedoch um über 100 %.

Abbildung 4:
Einkommen und Angebotsmietpreise in den kreisfreien Städten und den Fallstudienstädten (2012 bis 2014)



Datengrundlage: BBSR Wohnungsmarktbeobachtung, AK Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder; Darstellung Qu aestio
Hinweis: Die Fallstudienstadt Aachen ist seit 2009 Bestandteil der Städteregion Aachen und nicht mehr kreisfrei.

2.3 Miet- und Kaufpreise im Wohnungsneubau

Wohnungsneubau kommt in der Regel nur zustande, wenn die Erlöse aus Mieten oder Verkauf die Herstellungs- und Finanzierungskosten sowie eine auskömmliche Rendite erwirtschaften.⁸ Dabei sind hohe Mieten und Verkaufspreise im regionalen Vergleich nicht gleichbedeutend mit entsprechend

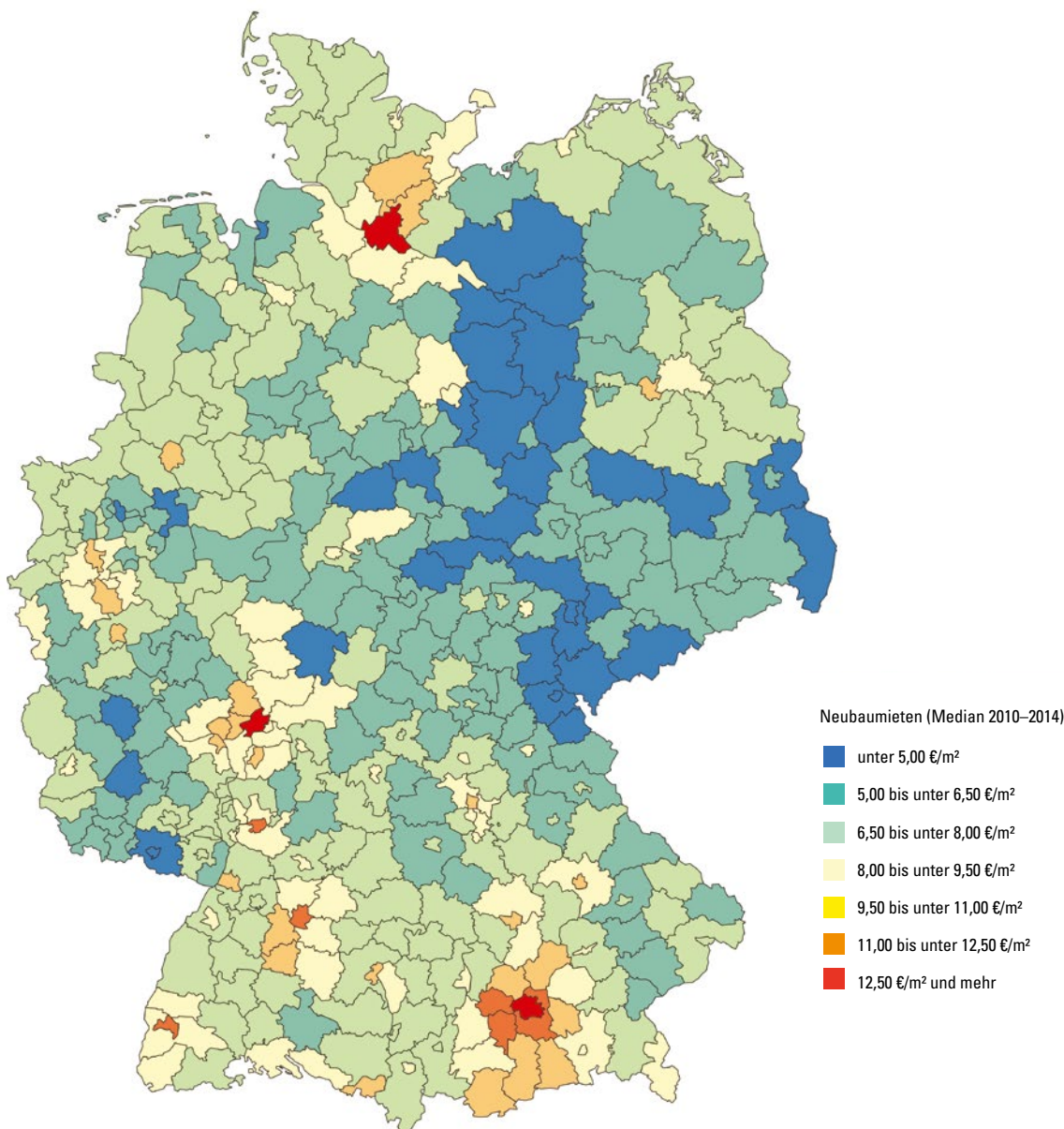
starken Investitionsanreizen. Denn letztlich kommen hohe Mieten und Verkaufspreise weniger den Investoren als den Grundstückseigentümern zugute. Nur geringe regionale Unterschiede in den Herstellungskosten (Bauwerk, Außenanlagen) und den Baunebenkosten stehen großen Unterschieden in den Grundstückspreisen gegenüber.

Grundstückspreise entstehen im Wettbewerb der Investoren. Ausgehend von den herrschenden Miet- bzw. Kaufpreisniveaus ermitteln die Investoren (residual) bei wenig variablen Baukosten einen tragbaren Grundstückspreis. In engen Märkten mit knappem Grundstücksangebot sind sie gezwungen, die bestehenden Spielräume zur Senkung der Bau- und Finanzierungskosten sowie zur Steigerung der Erlöse durch den Verkauf auszu-

⁸ Dies betrifft insbesondere den Wohnungsbau für Personen und Institutionen, die diesen primär als Kapitalanlage verstehen. Bei Wohnungen für Selbstnutzer steht die mit der Wohnung erzielbare Rendite ggf. weniger im Mittelpunkt der Kaufentscheidung. Hier spielen Standort- und Ausstattungsqualitäten eine noch größere Rolle.

Abbildung 5:

Angebotsmietpreise für Neubauwohnungen in den Landkreisen und kreisfreien Städten (Median, 2010 bis 2014)



nutzen, um so das Kaufpreisgebot gegenüber dem Grundstückseigentümer zu maximieren. Die regionalen Unterschiede der Neubaumieten (siehe vorhergehende Karte) oder der Verkaufspreise für Neubauwohnungen sind insofern kaum baukostendeterminiert, sondern primär – über den Umweg der Preisbildung bei engen Grundstücksmärkten – knappheitsinduziert.

Die Untergrenze der für den Wohnungsneubau zu beobachtenden Angebotsmieten lag in den jüngeren Jahren (Erfassungszeitraum der Angebote 2010 bis 2014) bei circa 5 €/m², die Untergrenze für das Angebot von neuen Eigentumswohnungen bei 1.500 €/m². Aktuelle Studien zur Ermittlung von Kosten im Wohnungsbau ermittelten Mindestbaukosten von 2.400 €/m² ohne Grundstückskosten.⁹ Um diese zu finanzieren sind Mieteinnahmen von mindestens 6 oder 7 €/m² erforderlich. Diese Diskrepanz zwischen Baukosten bzw. Kostenmieten auf der einen Seite und Kaufpreisangeboten bzw. Angebotsmieten auf der anderen Seite ist erklärungsbedürftig. Folgende Ansätze können in der Summe (zumindest einen Teil) dieser Unstimmigkeiten erklären:

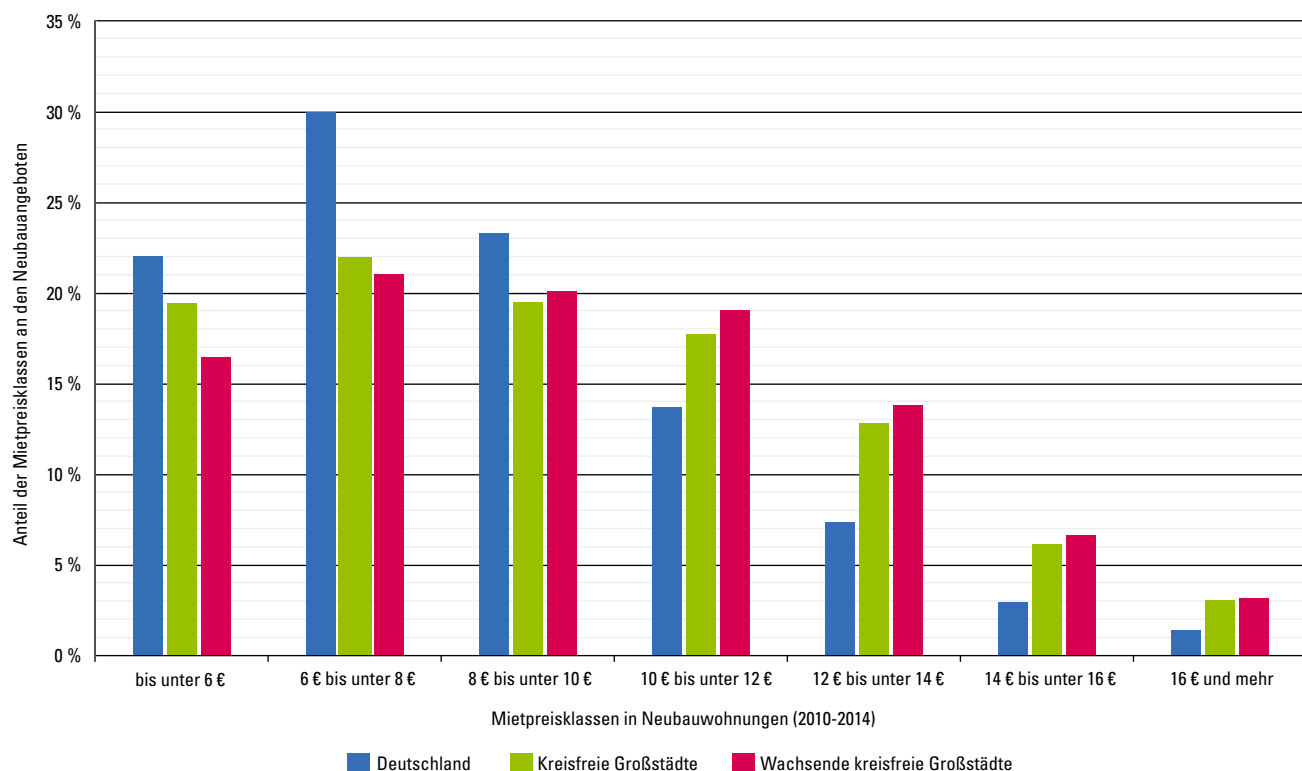
- Steigerung der Baukosten in den vergangenen Jahren: Im beobachteten Zeitraum kam es in Folge der ansteigenden Bautätigkeit zu knappheitsbedingten Preissteigerungen bei den Gewerken. Auch bei manchen Baustoffen mussten höhere Einkaufspreise gezahlt werden. In der Summe stiegen die Baukosten im Zeitraum zwischen 2010 und 2014 um circa 10 %.¹⁰ Der Teil der erfassten Wohnungsangebote aus den ersten Jahren des Beobachtungszeitraums wurde entsprechend zu günstigeren Baukosten als den oben genannten 2.400 €/m² hergestellt.
- Quersubventionierung durch Eigennutzung: Immerhin knapp 10 % der in den Jahren 2010 bis 2013 fertiggestellten Wohnungen wurden in Zweifamilienhäusern errichtet. Aus dem Zensus 2011 ist zu entnehmen, dass sich in ländlichen Räumen 19% aller vermieteten Wohnungen der Baujahrgänge ab 2009 in Zweifamilienhäusern befinden. Denkbar ist, dass bei dieser in erster Linie zur Eigennutzung errichteten Bauform der Eigentümer nicht auf eine (vollständige) Refinanzierung durch die Mieteinnahmen bedacht ist. Hinzu kommt, dass die Baukosten pro m² für Ein- und Zweifamilienhäuser unter denen des Geschosswohnungsbaus liegen und durch die in diesem Segment geläufige Erbringung von Eigenleistungen ggf. noch gesenkt werden.
- Reduzierung der Baukosten durch vertikale Integration: Beim Bau von Einfamilienhäusern ist die Erbringung von Eigenleistungen eine häufig vorkommende Möglichkeit, um Kosten zu sparen. Dies ist beim Bau von Mehrfamilienhäusern zwar eher unüblich, die vertikale Integration von Grundstücksbesitz, Herstellung und Vertrieb innerhalb eines Handwerksbetriebs oder Bauunternehmens kann jedoch die Gewinnspannen in den einzelnen Gliedern der Wertschöpfungskette reduzieren und so die Gesamtkosten senken.
- Selektive Auswahl der analysierten Wohnungsangebote: Die Angebotsmietpreise werden über die Auswertung von Wohnungsinseraten generiert. Für besonders begehrte und entsprechend teure Wohnungen ist ein solches Inserat teilweise nicht erforderlich. Sie werden unter diesen Umständen bei der Analyse der Angebotsmieten nicht berücksichtigt. Innerhalb eines Wohnungsbauvorhabens kommt es durch unterschiedliche Verkaufspreise zu einer Quersubventionierung von weniger begehrten und deswegen günstigeren Wohnungen (z. B. Erdgeschosswohnungen, Wohnungen mit Straßenlage). Diese werden in der Einzelbetrachtung ggf. unter deren Realisierungskosten in Inseraten zum Verkauf bzw. zur Vermietung angeboten.

Trotz dieser möglichen Einschränkungen eignen sich die Angebotspreisdaten sehr gut, um regionale Unterschiede aufzuzeigen. Die Großstädte und insbesondere die wachsenden Großstädte unterscheiden sich in den Preisstrukturen des Wohnungsneubaus signifikant vom bundesdeutschen Durchschnitt (siehe Abbildung 6 und Abbildung 7). Während die unteren Preisklassen (bis 10 €/m² Miete bzw. bis 2.500 €/m² Verkaufspreis) in den Großstädten deutlich unterrepräsentiert sind, sind alle Preisklassen darüber in den Großstädten deutlich stärker vertreten als im bundesweiten Durchschnitt. Vor allem in den wachsenden Großstädten mit langfristig angespannten Wohnungs- und Grundstücksmärkten verschieben sich die Untergrenzen für den Wohnungsneubau mit dem Anstieg der Grundstückspreise.

9 vgl. Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen, 2014

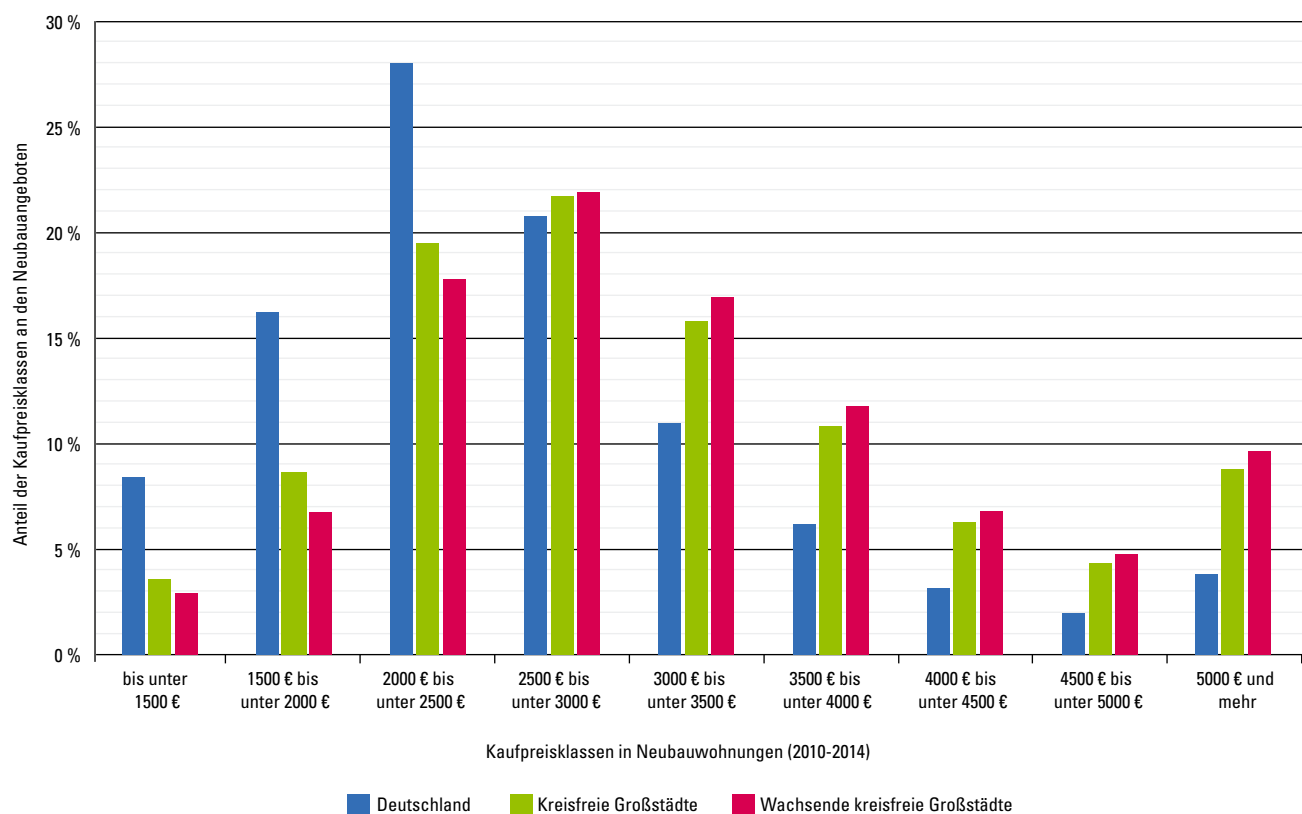
10 vgl. Destatis Baupreisindex Wohngebäude, 2016

Abbildung 6:
Angebotsmietpreise für Neubauwohnungen nach Gebietstypen (Mietpreisklassen, 2010 bis 2014)



Datengrundlage: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung, IDN ImmoDaten GmbH; Darstellung: Quaestio

Abbildung 7:
Angebotspreise für Neubauwohnungen nach Gebietstypen (Kaufpreisklassen, 2010 bis 2014)



Datengrundlage: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung, IDN ImmoDaten GmbH; Darstellung: Quaestio

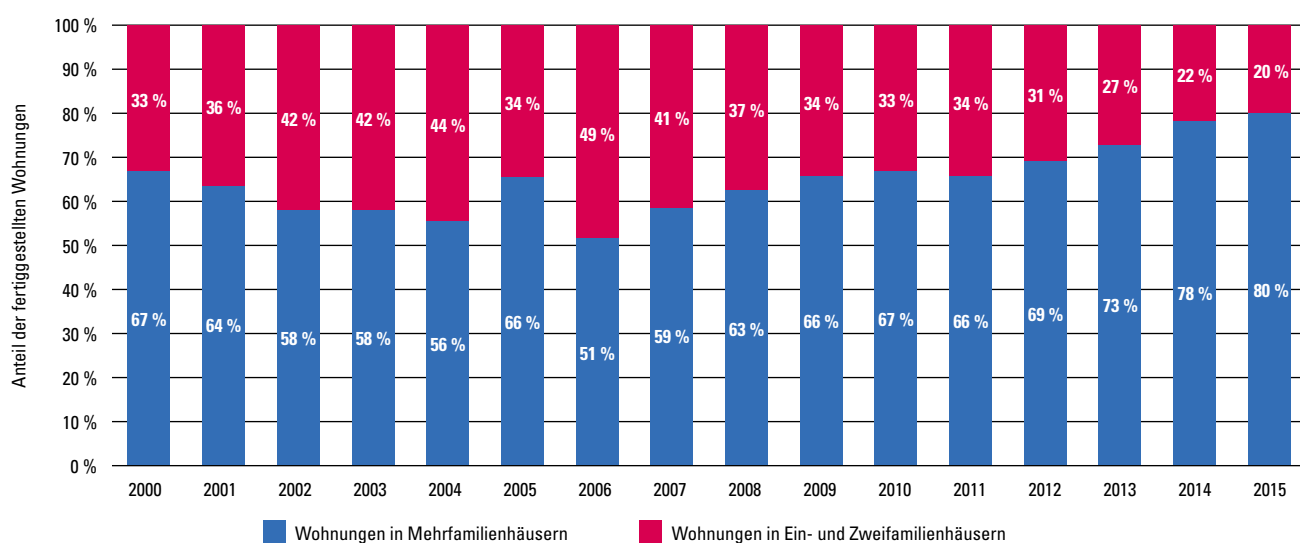
2.4 Die Bauformen und Eigentümer im Wohnungsneubau

Eine zunehmende Besiedlungsdichte und Urbanität führt auch zu entsprechend verdichtetem Wohnungsneubau. Seit 2006 stieg der Anteil des Geschosswohnungsbaus in den wachsenden Großstädten von annähernd 50 % auf 80 % im Jahr 2015 (Abbildung 8). Genauere Aussagen sind für die in dem Zeitraum von 2009 bis zum Stichtag des Zensus 2011 erbauten Wohnungen möglich, da diese de-

taillierter im Zensus erfasst sind. In den kreisfreien Großstädten wurden in diesem Zeitraum 62 % der Wohnungen in Mehrfamilienhäusern errichtet und damit wie zu erwarten ein deutlich höherer Anteil als in den anderen Kreistypen (siehe Abbildung 9). Dabei spielen in den kreisfreien Großstädten größere Wohngebäude mit über 7 Wohneinheiten die dominante Rolle.

Abbildung 8:

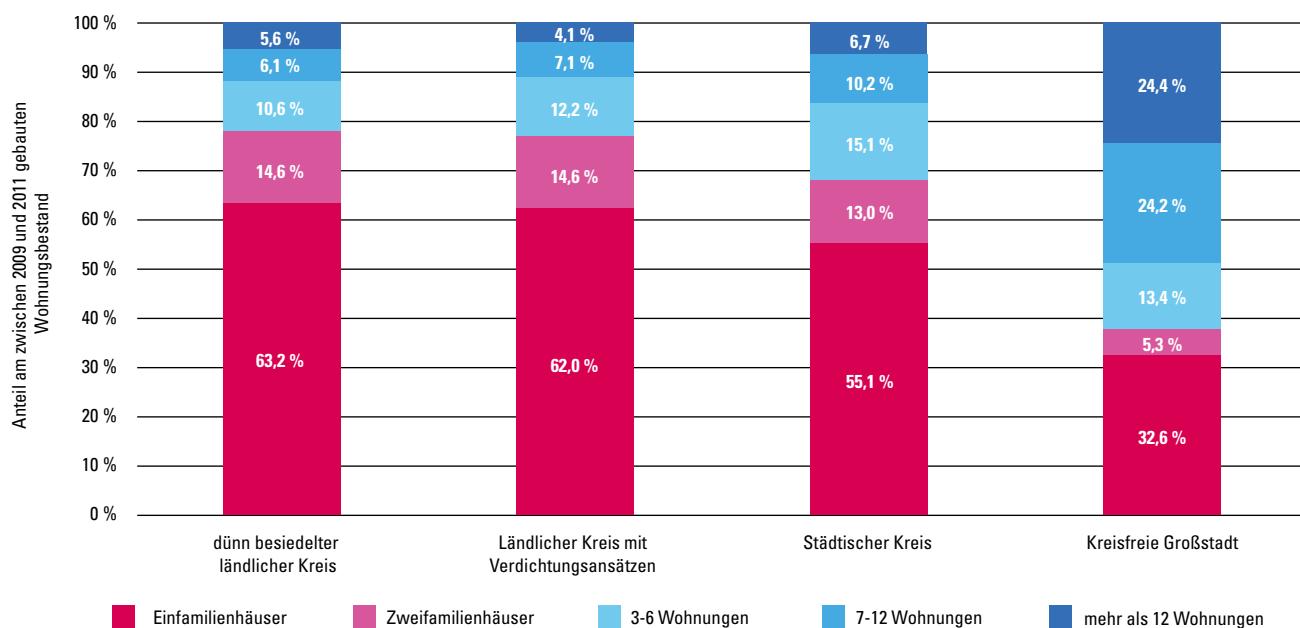
Anteile der fertiggestellten Wohnungen nach Art des Gebäudes 2000 bis 2015 in den wachsenden kreisfreien Großstädten



Datengrundlage: INKAR-Datenbank, BBSR; Darstellung Quaestio

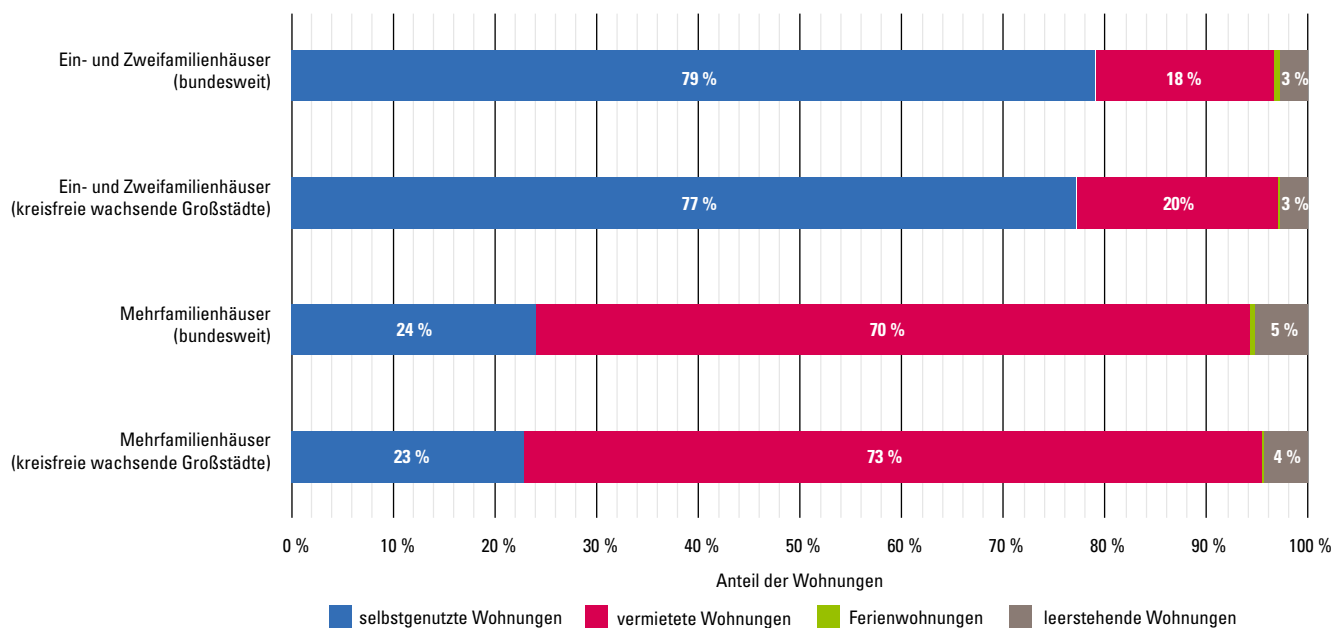
Abbildung 9:

Wohnungen der Neubaujahrgänge 2009 bis 2011 nach Gebäudegrößen und BBSR-Kreistypen



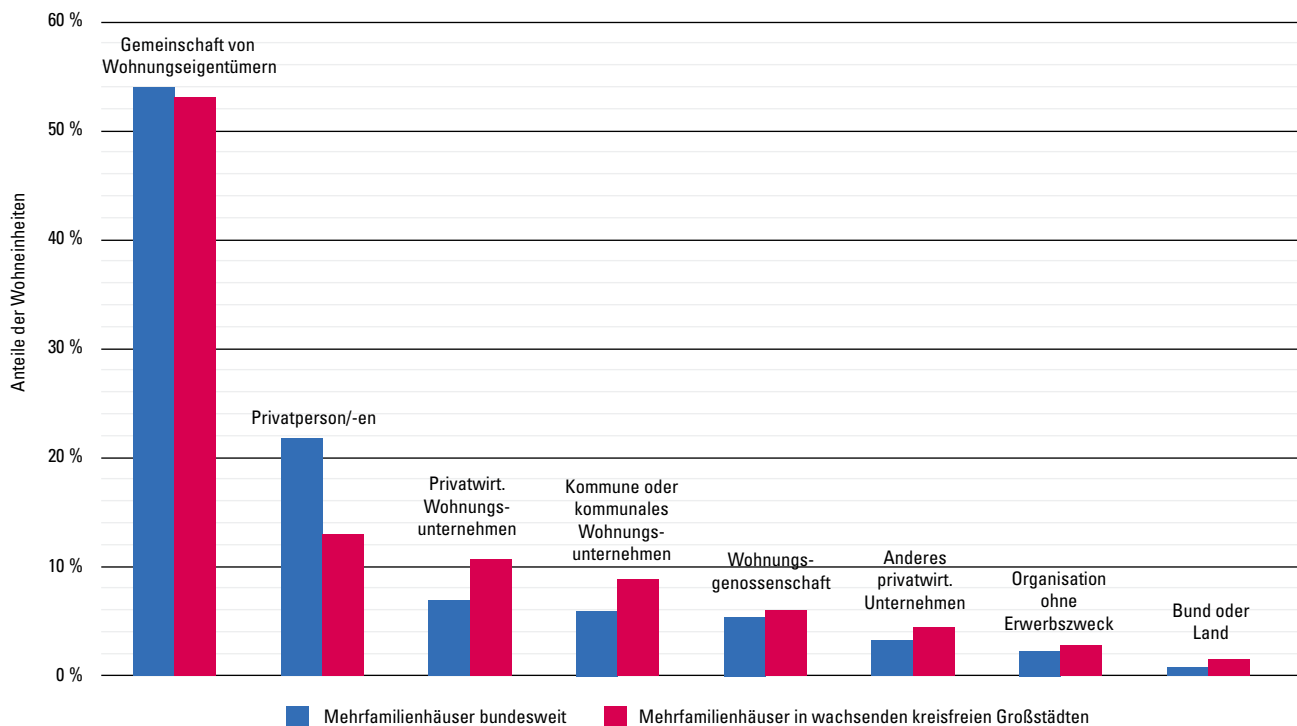
Datengrundlage: Zensus 2011; Darstellung: Quaestio

Abbildung 10:
Anteil der Selbstnutzer und Vermietungen je Wohneinheit (2011)



Datengrundlage: Zensus 2011; Darstellung: Quaestio

Abbildung 11:
Anteile der Eigentümergruppen von Mehrfamilienhäusern am Wohnungsneubau (2009 bis 2011) in Deutschland



Datengrundlage: Zensus 2011; Darstellung: Quaestio

Während die neu gebauten Einfamilienhäuser ganz überwiegend selbst genutzt werden und insofern im Eigentum von Privathaushalten sind, stellen sich die Eigentumsverhältnisse bei Geschosswohnungen (Neubau) anders und vor allem differenzierter dar. Aber auch hier gilt (wie die vorstehende Grafik zeigt), dass die Privatpersonen die weitaus bedeutendste Eigentümer- und damit auch Investorengruppe darstellen.¹¹ Dies ergibt sich aus der Addition der dargestellten Kategorien „Privatperson“ und „Gemeinschaften von Wohnungseigentümern“, da auch Letztere erfahrungsgemäß überwiegend von Privatpersonen gebildet werden. Gemessen an den Privathaushalten sind die sonstigen Gruppen relativ unbedeutend. Die von Privathaushalten gehaltenen Neubauwohnungen in Mehrfamilienhäusern werden unabhängig davon von privaten Projektentwicklern und anderen Wohnungsbauunternehmen auf den Markt gebracht. In der Vermarktung der Objekte entscheidet sich dann, ob ein Einzelverkauf von Wohnungen an Privatpersonen oder an institutionelle Anleger erfolgt. In beiden Fällen kann die Neubauwohnung anschließend auf dem Wohnungsmarkt als Mietwohnung erscheinen. Denn trotz des hohen Anteils von privaten nicht institutionalisierten Wohnungsbesitzern überwiegt bei der Nutzung der Neubauwohnungen in Mehrfamilienhäusern die Vermietung. Gut 70% aller Neubauwohnungen in Mehrfamilienhäusern werden laut Zensus nicht von den Bauherren oder Käufern bewohnt, sondern vermietet.

2.5 Zwischenfazit

Die Auswertung der verfügbaren Statistiken ermöglicht einen ersten Einblick in die Struktur des Wohnungsneubaus. Insgesamt gilt, dass die Intensität des Wohnungsneubaus in den wachsenden Regionen mit hohen Preisen deutlich über dem Durchschnitt liegt und insofern auf den spezifischen Bedarf dieser Regionen reagiert. Unabhängig davon gilt jedoch (siehe Ergebnisse der nachfolgenden Fallstudien), dass die Angebotsausweitung in der Regel nicht ausreicht, um eine insgesamt angemessene Wohnraumversorgung zu gewährleisten und den Preisanstieg spürbar zu dämpfen. Ferner zeigen sich folgende Strukturmerkmale für den Wohnungsneubau:

- Im Verlauf der letzten Jahre hat sich in den wachsenden Großstädten der Anteil des Mehrfamilienhausbaus weiter erhöht. Circa 80 % der Wohnungen werden derzeit im Geschosswohnungsbau realisiert. Mitte der 2000er Jahre betrug der Anteil zwischen 50% und 60%.
- Weniger als bisweilen vermutet konzentriert sich der Wohnungsneubau ausschließlich auf das Hochpreissegment. Auch in den wachsenden Großstädten sind die mittleren Preisklassen (6 bis 10 €/m² Miete bzw. 2.000 bis 3.000 €/m² Verkaufspreis) gut bzw. am stärksten besetzt.
- Ausgehend von den Eigentumsverhältnissen der neu gebauten Wohnungen (Basis: Zensus 2011) wird der mit Abstand größte Teil des Wohnungsneubaus von Privaten finanziert, wobei die privaten Haushalte noch vor den Wohnungsbauunternehmen die höchste Bedeutung haben dürften. Kommunale Unternehmen und Genossenschaften sind nur für einen geringen Anteil des Wohnungsneubaus verantwortlich.
- Für die wachsenden, kreisfreien Großstädte in Deutschland gilt (Zensus 2011), dass neu gebaute Einfamilienhäuser zu circa 20 % und neu gebaute Etagenwohnungen zu über 70% vermietet werden. Insbesondere die Etagenwohnungen werden zwar häufig im Einzelvertrieb an Privathaushalte verkauft, von diesen jedoch zu einem nennenswerten Anteil als Kapitalanlage gehalten und vermietet.

¹¹ Im allgemeinen Sprachgebrauch wird der Entwickler einer Immobilie häufig als Investor bezeichnet. Dieser trägt jedoch nur das Entwicklungsrisiko. Als eigentlicher Investor kann der Erstkäufer der Immobilie betrachtet werden.

3 Fallstudien

Abbildung 12:

Eckwerte zu den ausgewählten Städten und Umfang der Neubauerhebung in den Fallstudien

Stadt	Eckwerte		Neubauerhebung	
	Bevölkerung	Wohnungen	Datengrundlage	Umfang
Aachen	Stand (2014): 243.336 Einwohner	Bestand (Zensus 2011): 132.829 WE	Bauakten mit einem Eingangsdatum des Bauantrags im Jahr 2014 (Genehmigung bis 03/2015); Ergänzende Vor-Ort-Erhebung	138 Objekte mit 486 Wohnungen
	Entwicklung (2010–2014): Ø +0,65% p.a.	Fertigstellung (2010–2015):* 2,3 WE pro 1.000 EW p.a. davon 49% in EZFH davon 51% in MFH		
Dresden	Stand (2014): 536.308 Einwohner	Bestand (Zensus 2011): 293.963 WE	Vor-Ort-Erhebung aller Neubauge-nnehmigungen des Jahres 2013 mit einer Fertigstellungsmeldung bis 04/2015	333 Objekte mit 713 Wohnungen
	Entwicklung (2010–2014): Ø +1,21% p.a.	Fertigstellung (2010–2015): 2,7 WE pro 1.000 EW p.a. davon 35% in EZFH davon 65% in MFH		
Düsseldorf	Stand (2014): 604.527 Einwohner	Bestand (Zensus 2011): 333.052 WE	Vor-Ort-Erhebung aller statistisch erfasster Baufertigstellungen des Jahres 2014	324 Objekte mit 1.852 Wohnungen
	Entwicklung (2010–2014): Ø +0,79% p.a.	Fertigstellung (2010–2015): 2,1 WE pro 1.000 EW p.a. davon 17% in EZFH davon 83% in MFH		
Freiburg	Stand (2014): 222.203 Einwohner	Bestand (Zensus 2011): 111.367 WE	Vor-Ort-Erhebung aller Neubauge-nnehmigungen des Jahres 2013 unter Berücksichtigung des Baufortschritts bis 12/2016 Statistische Auswertung der Neubaujahrgänge 2010-2014	95 Objekte mit 827 Wohnungen 436 Objekte mit 4.091 Wohnungen
	Entwicklung (2010–2014): Ø +1,46% p.a.	Fertigstellung (2010–2015): 3,0 WE pro 1.000 EW p.a. davon 14% in EZFH davon 86% in MFH		
Nürnberg	Stand (2014): 501.072 Einwohner	Bestand (Zensus 2011): 266.267 WE	Vor-Ort-Erhebung aller von der Bauordnungsbehörde erfassten Baufertigstellungen des Jahres 2014	299 Objekte mit 870 Wohnungen
	Entwicklung (2010–2014): Ø +0,77% p.a.	Fertigstellung (2010–2015): 2,9 WE pro 1.000 EW p.a. davon 28% in EZFH davon 72% in MFH		

* Die Baufertigstellungszahlen für Aachen beziehen sich auf die Städteregion Aachen, welcher die Stadt Aachen seit 2009 angehört.

3.1 Aachen

3.1.1 Wohnungsmarktsituation und Wohnungsmarktentwicklung in Aachen

Aachen verfügt über eine der bedeutendsten und größten deutschen Universitäten und wird von daher vor allem als Universitätsstadt charakterisiert. Die Stadt unterscheidet sich jedoch in ihrer wirtschaftlichen und demografischen Entwicklung von anderen bekannten Universitätsstädten ähnlicher Größenordnung (Münster, Freiburg, Karlsruhe etc.). Im Vergleich zu diesen Städten prägt Aachen eine sehr stark industrielle Geschichte, die sich nach wie vor im Stadtbild widerspiegelt. Während die Region Aachen lange Zeit Kohlerevier war, beherbergte die Stadt selbst zahlreiche namhafte und arbeitskraftintensive Unternehmen unter anderem des Maschinenbaus und der Nahrungsmittelindus-

trie. In diesen Branchen kam es in den vergangenen Jahrzehnten zu einem massiven Abbau von Arbeitsplätzen, so dass auch Aachen mit einem langfristigen Arbeitsplatzverlust konfrontiert war. Im Vergleich zu vielen Ruhrgebietsstädten gelang es in Aachen jedoch besser, die Arbeitsplatzverluste im industriellen Sektor durch ein Wachstum in wissens- und dienstleistungsorientierten Branchen zu kompensieren. Eine wesentliche Rolle spielte dabei die dynamische Entwicklung der Technischen Universität, die sich auch in Ausgründungen und technisch-wissenschaftlichen Unternehmensansiedlungen bemerkbar macht.

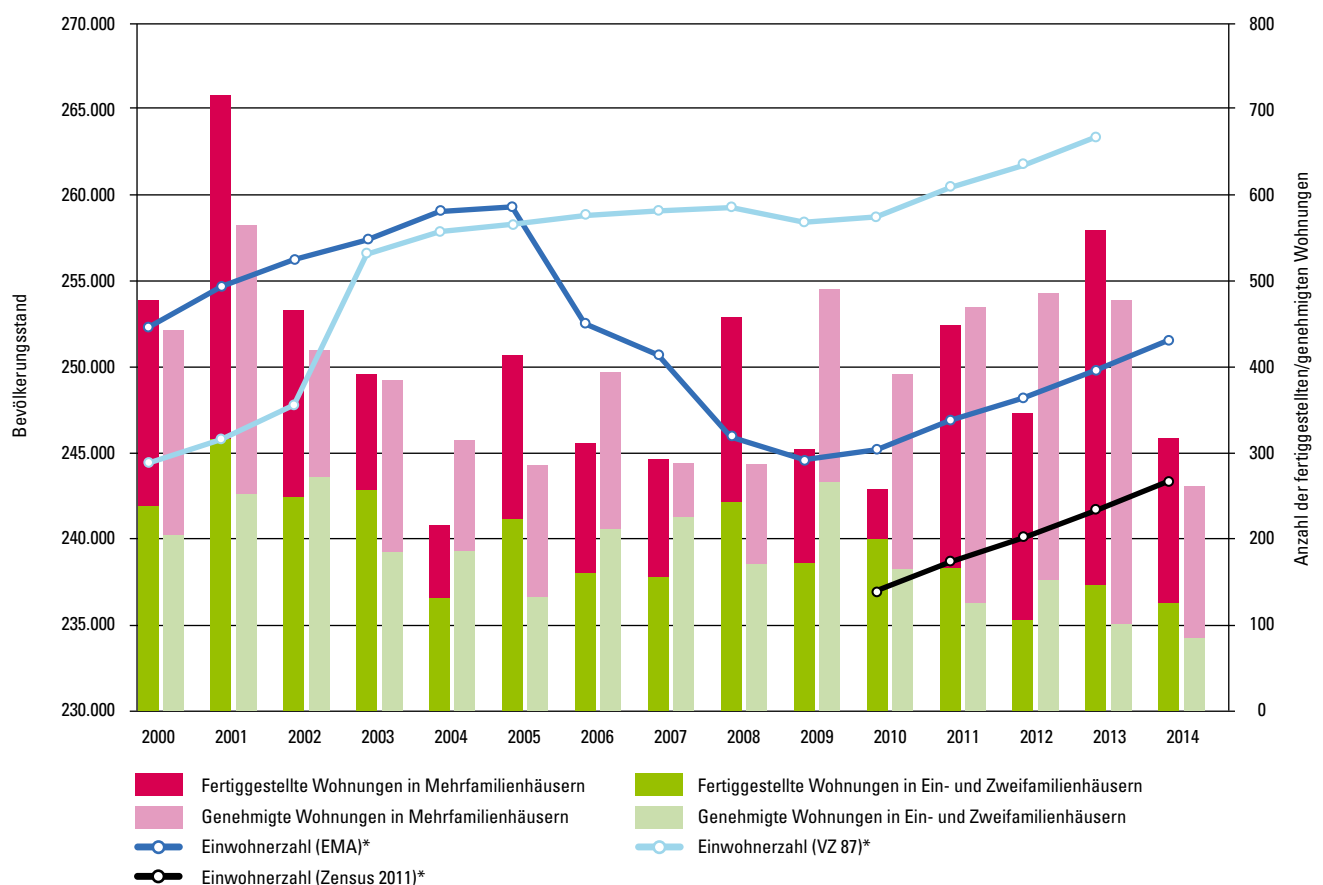
Parallel zur zweigeteilten wirtschaftlichen Entwicklung stagnierte die Bevölkerungsentwicklung in den 2000er Jahren zunächst. Eine Facette dieser verhaltenen Entwicklung bilden relativ kontinuierliche Wanderungsverluste mit dem Umland, bei gleichzeitigen Wanderungsgewinnen in den Altersgruppen der Studienanfänger. Erst in jünge-

rer Zeit setzte sich bei der Bevölkerungsentwicklung ein Wachstum durch, wobei sich wahrscheinlich die verschiedenen Ursachen überlagern: Ein abgeschlossener oder zumindest verlangsamter Arbeitsplatzabbau im industriellen Bereich führt im Verbund mit konjunkturellen Effekten und wirtschaftspolitischen Maßnahmen (z. B. der Entwicklung neuer Campusflächen) zu einer verbesserten arbeitsmarktorientierten Wanderungsbilanz. Hinzu kommt als quantitativ bedeutsamer aber voraussichtlich temporärer Effekt ein verstärkter Zuzug von jungen Menschen bzw. Studienanfängern.

Im Zuge dieser Entwicklung kam es zu Preissteigerungen für das Wohnen und drohende Wohnungsmarktengepässe wurden verstärkt diskutiert. Der Wohnungsneubau reagierte verhalten auf die Veränderung der Nachfragesituation. Im Laufe der 2000er Jahre sank die Zahl der fertiggestellten Wohnungen auf durchschnittlich unter 400 Wohnungen pro Jahr, bei einem für eine Großstadt sehr hohen Anteil an Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern von teilweise über 70 %. Zwar konn-

te sich die Gesamtzahl der jährlich fertiggestellten Wohnungen auch in den 2010er bisher nicht auf einem höheren Niveau verfestigen, doch stieg der Anteil der Wohnungen in Mehrfamilienhäusern in diesem Zeitraum auf 60 bis 70 %. In dieser Verlagerung innerhalb des Neubausegments zeigt sich zum einen eine Reaktion auf die zuziehende Bevölkerung – Studierende mit starker Präferenz zum innenstadtnahen Wohnen in kleinen Wohnungen in Mehrfamilienhäusern. Zum anderen ist dies die Konsequenz eines entsprechenden Grundstücksangebots und einer stadtplanerischen Fokussierung auf die Innenentwicklung.

Abbildung 13:
Aachen: Bevölkerungsentwicklung und Bautätigkeit 2000 bis 2014



Datengrundlage: Statistik Stadt Aachen, IT.NRW; Darstellung: Quaestio

* Die Stadt Aachen ist seit 2009 Teil der Städteregion Aachen und als solche keine kreisfreie Stadt für die aus diesem Grund keine zurückgerechneten Einwohnerzahlen des Zensus 2011 vorliegen. Die Einwohnerzahlen des Einwohnermeldeamtes (EMA) weisen für den Zeitraum 2005 bis 2009 einen Bevölkerungsrückgang von über 5% aus. Dies ist jedoch auf die in dieser Zeit eingeführte Zweitwohnsitzsteuer und damit verbundene Abmeldungen zurückzuführen. Auch die Bevölkerungsstatistik des Landes Nordrhein-Westfalen (IT.NRW) auf Basis der Volkszählung von 1987 (VZ 87) weist einen Datensprung auf (2003).

3.1.2 Wohnungspolitik in Aachen

Die Stadt Aachen hat im Jahr 2009 erstmals ein wohnungspolitisches Handlungskonzept („Aachen-Strategie-Wohnen“) erarbeitet. Dort wurde bereits festgestellt, dass die Stadt Aachen aufgrund eines zu Ende gehenden Arbeitsplatzabbaus im industriellen Bereich und ihrer Potenziale als Bildungs- und Forschungsstandort in wirtschaftspolitischer Hinsicht über gute Wachstumsaussichten verfügt. Als Schwäche wurde damals ein zu geringes und wenig differenziertes Grundstücks- und Baulandangebot identifiziert, das die Abwanderung von Familien in das Umland begünstige. Im Jahr 2010 wurde die „Aachen-Strategie-Wohnen“ und mit ihr die Orientierung an den quantitativen Eckwerten eines wachstumsorientierten Szenarios beschlossen. Die damit verbundene Ausweitung des Bauland- und Grundstücksangebots erfolgte jedoch nur zögerlich, so dass der Wohnungsneubau in den Folgejahren auf einem niedrigen Niveau stagnierte. Gleichzeitig machte sich vor allem die steigende Zahl von Studienanfängern (u. a. Effekte der verkürzten Schulzeit / Doppeljahrgänge) auf dem Aachener Wohnungsmarkt in Form von Engpässen und steigenden Angebotsmieten bemerkbar. In Kombination mit einer fortlaufend abnehmenden Zahl an belegungs- und mietpreisgebundenen Wohnungen lösten diese Entwicklungen parallel zu der bundesweiten auch eine kommunale wohnungspolitische Diskussion aus. Diese war Ausgangspunkt für eine Aktualisierung der „Aachen-Strategie-Wohnen“ in den Jahren 2013/2014. Ausgehend von den Beschlüssen zur aktualisierten „Aachen-Strategie-Wohnen“ und den nachfolgenden Umsetzungsaktivitäten stellt sich die Aachener Wohnungspolitik folgendermaßen dar.¹²

Bauland, Grundstücke, Liegenschaften

Auch im Zusammenhang mit der aktualisierten „Aachen-Strategie-Wohnen“ wird ein Szenario verfolgt, mit dem sich ein leichtes Bevölkerung- und Haushaltswachstum verbindet und aus dem sich ein erwartetes bzw. angestrebtes Neubauvolumen von circa 7.000 Wohnungen bis 2030 ergibt. Davon ausgehend wurden die folgenden Überlegungen angestellt sowie Beschlüsse gefasst:

- In der aktuell vorbereiteten Neuaufstellung des Flächennutzungsplanes soll der daraus resultierende Baulandbedarf von 135 ha zuzüglich einer Flexibilitätsreserve berücksichtigt werden.

- Ein städtisches Bauland- und Grundstücksmonitoring soll eingeführt werden. Ziel ist einerseits eine verbesserte laufende Erfassung und Fortschreibung der Bauland- und Grundstückspotenziale und andererseits eine regelmäßige Nachsteuerung im Sinne einer möglichst nachfragegerechten Grundstücksmobilisierung.
- Weiterhin wurde diskutiert, welche Beiträge eine aktivere Liegenschaftspolitik für die Grundstücksmobilisierung leisten kann, ohne hierzu jedoch konkrete Absichten und Beschlüsse zu formulieren.

Preisgünstiger und geförderter Wohnungsbau

Der zunehmende Mangel an günstigem Wohnraum wird in Aachen als ein bzw. das zentrale wohnungspolitische Problem begriffen. In diesem Kontext soll auch der preisgünstige Wohnungsneubau wieder mehr Beachtung finden. Dies verbindet sich insbesondere mit den folgenden Beschlüssen bzw. Handlungssträngen:

- Die städtische Wohnungsbaugesellschaft (ge-wo-ge AG) soll sich wieder stärker im preisgünstigen und geförderten Wohnungsneubau engagieren.
- Bei der Vergabe bzw. dem Verkauf von städtischen Wohnungsbaugrundstücken werden bislang im Einzelfall Quoten für den geförderten Wohnungsbau vereinbart. Zur Diskussion steht nun, im Rahmen einer systematisierten Vergaberichtlinie eine grundsätzlich geltende Mindestquote einzuführen.
- Schon in den Jahren zuvor hat die Stadt Aachen Beschlüsse gefasst, um auch auf privaten Wohnungsbaugrundstücken eine Mindestquote von 20 % für den geförderten Wohnungsbau durchzusetzen. Problematisch an den Beschlüssen war, dass die Quote im Jahresdurchschnitt und nicht im Einzelfall gelten sollte. Insofern bestand der Ausweg, die Vorgaben im Wege der Einzelfallverhandlung abzuwenden. Dies gelang den Investoren bzw. Grundstückseigentümern regelmäßig, so dass im Ergebnis keine zusätzlichen Grundstücke für den geförderten Wohnungsbau mobilisiert werden konnten. Davon ausgehend wird derzeit geprüft und diskutiert, ob eine in klar definierten Fällen (alle Bebauungspläne ab einer Mindestgröße) geltende Quote eingeführt werden soll.

Wohnungsbaukoordination, Kooperation und Kommunikation

Die Erfahrungen mit den bisherigen planungs- und baulandpolitischen Beschlüssen zeigen, dass festgelegte Orientierungswerte (Zielzahl für den Wohnungsbau und die Baulandbereitstellung) nicht in letzter Konsequenz verfolgt werden. In der Einzel-

¹² Die Aktualisierung der „Aachen-Strategie-Wohnen“ war primär auf die Fragen des Wohnungsneubaus ausgerichtet. Die bereits zuvor umgesetzten Maßnahmen der Modernisierungs- und Bestandspolitik sowie der Förderung/Unterstützung neuer Wohnformen sollen fortgesetzt werden und wurden insofern in diesem Zusammenhang nicht erneut thematisiert.

fallentscheidung (z. B. Zurückstellen von B-Plänen, reduzierte Dichten in B-Plänen) haben die Vertreter der politischen Gremien oftmals die Ziele des gesamtstädtischen Wohnungsbaus hinten angestellt. Dies war im Kontext der aktualisierten „Aachen-Strategie-Wohnen“ auch Anlass, Vorschläge zu einer stärkeren Verankerung des Wohnungsneubaus in Politik und Verwaltung zu diskutieren. Hierzu wurde die Einführung einer entsprechenden Koordinierungsstelle erwogen. Damit verbindet sich die Erwartung, Abwägungskonflikte häufiger zugunsten des Wohnungsneubaus ausbalancieren zu können, kostentreibende politische Forderungen zu begrenzen und nicht zuletzt Planungs- und Genehmigungsverfahren stringenter zu organisieren.

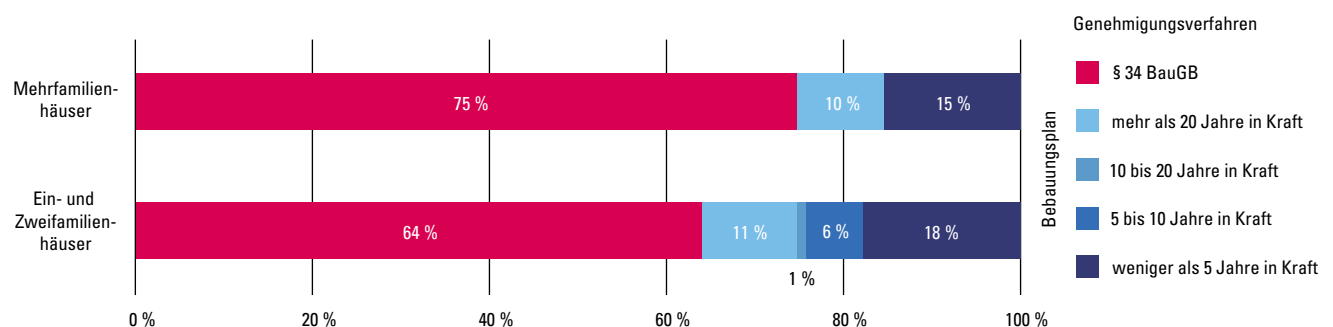
Wohnungsmarktbeobachtung und regionale Kooperation

Eine kontinuierliche Auseinandersetzung mit Wohnungsbaufragen wird zudem durch die seit Jahren in Aachen verankerte Wohnungsmarktbeobachtung angeregt. Diese soll in Zukunft fortgeführt und mit Blick auf kleinräumige und regionale Aspekte weiter ausgebaut werden. Mit dem Ausbau der regionalen Wohnungsmarktbeobachtung soll außerdem ein Einstieg in die regionale Kooperation in Wohnungsbaufragen gesucht werden. Diese ist im Bereich planungs- und wohnungsbaupolitischer Aufgaben, trotz intensiver Zusammenarbeit in anderen Feldern im Rahmen der StädteRegion Aachen, bislang schwach ausgeprägt.

3.1.3 Die Struktur des Wohnungsneubaus in Aachen

In Aachen wurden alle im Jahr 2014 eingegangenen und in 2014 und 2015 genehmigten Bauanträge analysiert. Die Gesamtzahl von insgesamt 138 Gebäuden mit 486 Wohneinheiten weicht aufgrund dieser Erfassungsmethode von den Zahlen der amtlichen Statistik ab.¹³ Von den erhobenen Wohnungen entfallen 116 (24 %) auf den Neubau von Ein- und Zweifamilienhäusern und 370 (76 %) auf den Neubau von Mehrfamilienhäusern. Diese Aufteilung der Neubautätigkeit auf Einfamilien- und Mehrfamilienhäuser entspricht wiederum sehr genau der amtlich-statistisch erfassten Aufteilung zwischen den Wohnungssegmenten der vergangenen Jahre (EFH-Quote 2013: 21 %; 2014: 32 %). In den vergangenen Jahren hatte sich dieses Verhältnis komplett gewandelt, nachdem zuvor das Einfamilienhaussegment im Wohnungsneubau überwogen hatte. In diesem Wandel spiegeln sich die beschriebenen Rahmenbedingungen des Aachener Wohnungsmarktes wider. Auf der einen Seite wurde durch den starken Zuzug von Studenten zunehmend passender Wohnraum in Geschosswohnungen nachgefragt. Auf der anderen Seite boten sich die durch den Rückzug der industriellen Produktion freiwerdenden innenstadtnahen Flächen vor allem für die Realisierung von Geschosswohnungsbau an. Das planerische Ziel der „Innen- vor Außenentwicklung“ konnte unter diesen Umständen umgesetzt werden, Neubaulflächen am Stadtrand wurden nur noch selten erschlossen.

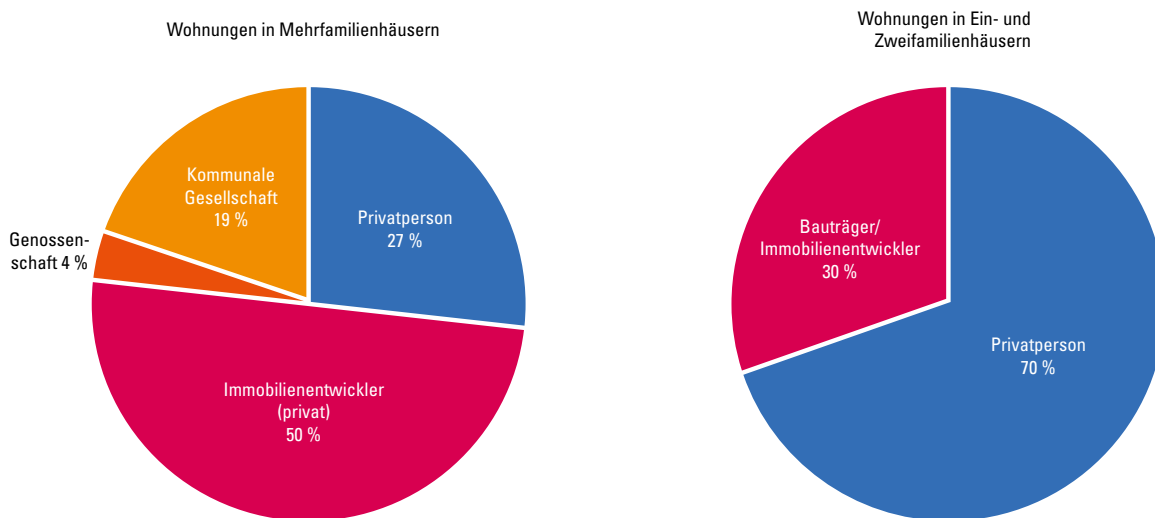
Abbildung 14:
Aachen: Genehmigungsgrundlage der analysierten Neubauvorhaben (Anteil der Wohnungen)



Datengrundlage: Stadt Aachen, Quaestio; Darstellung: Quaestio

¹³ Die amtliche Statistik der statistischen Ämter der Bundesländer erfasst als Datum den Zeitpunkt der Baugenehmigung, unabhängig vom Zeitpunkt des Bauantrags.

Abbildung 15:
Aachen: Bauherren der analysierten Neubauvorhaben (Anteil der Wohnungen)

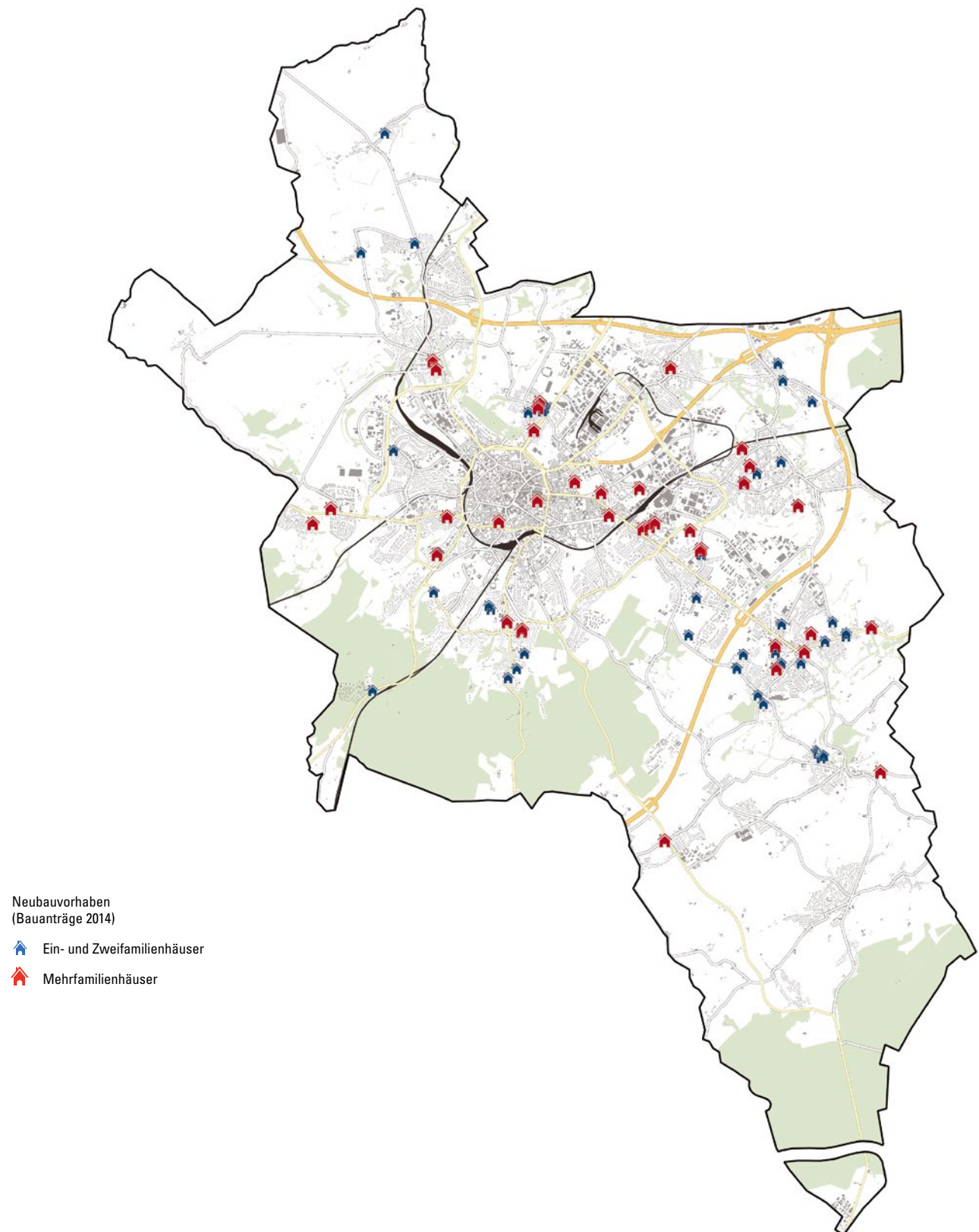


Datengrundlage: Stadt Aachen, Quaestio; Darstellung: Quaestio

Selbst innerhalb der geringen Neubautätigkeit im Ein- und Zweifamilienhausbau spiegelt sich diese Entwicklung wider (Abbildung 14). In nur 24 % der Fälle (27 WE) wurden Ein- und Zweifamilienhäuser auf Flächen errichtet, für die ein Bebauungsplan in den vorangegangenen 10 Jahren beschlossen wurde. Im Wesentlichen betrifft dies Neubauvorhaben in dem eher kleinen Neubaugebiet „Alter Tivoli“ und der Ortserweiterung „Brander Straße / Breitbendenstraße“ in Eilendorf mit insgesamt 19 Einfamilienhäusern. In den anderen Fällen wurden die Projekte in bereits bebauten Gebieten nach § 34 BauGB oder auf Restflächen alter Bebauungsplangebiete (B-Plan bereits mehr als 20 Jahre in Kraft) realisiert. Insgesamt entstanden also circa 75 % der Neubauvorhaben im Ein- und Zweifamilienhaussegment in Baulücken. Die kleinteilige Struktur des Einfamilienhausbaus in Aachen drückt sich auch in der Zusammensetzung der Bauherren aus. Ein großer Anteil des Neubaus wird von privaten, individuellen Bauherren (70 %) geleistet und dementsprechend nur zu einem geringen Anteil von professionellen Bauträgern, die in der Regel auf die Entwicklung ganzer Neubaugebiete spezialisiert sind (Abbildung 15).

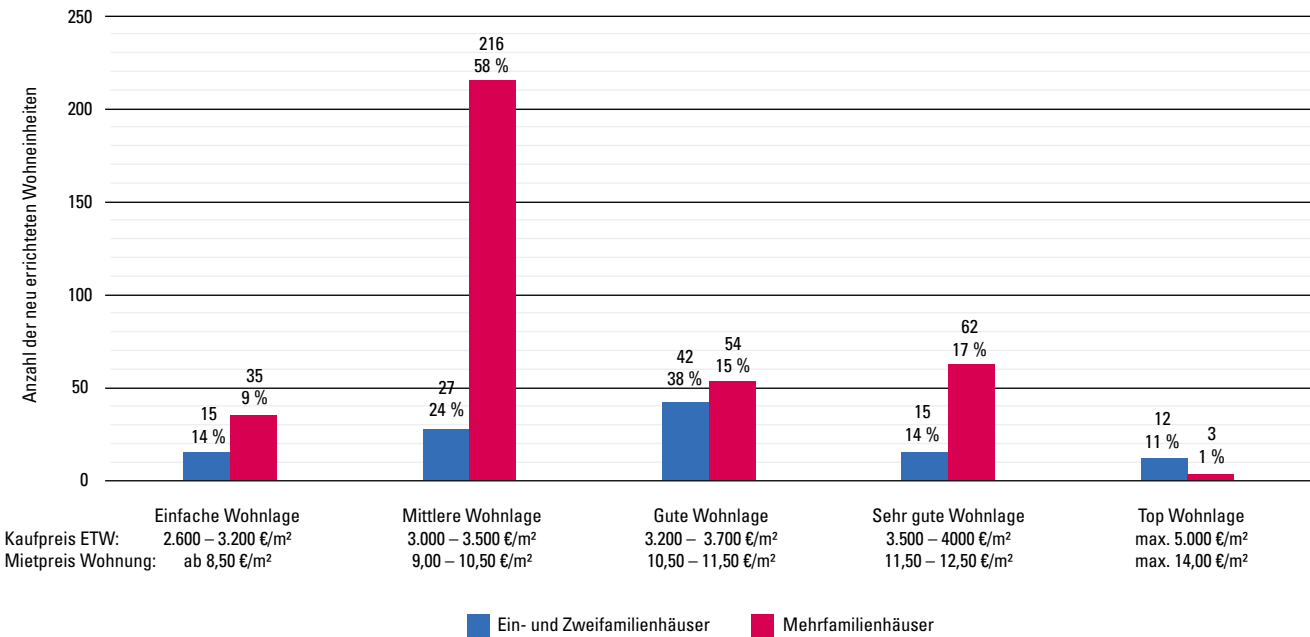
In Bezug auf die Zusammensetzung der Bauherren stellt sich die Situation im Geschosswohnungsbau anders und differenzierter dar. Dennoch ergab die Erhebung einen Anteil von Privatpersonen an den Antragstellern von immerhin 27 % der Wohnungen in Mehrfamilienhäusern. Die Hälfte dieses in Aachen dominanten Wohnungsneubausegments wird von Projektentwicklern realisiert. Die kommunale Wohnungsbaugesellschaft ist im Untersuchungszeitraum an 19 % (72 WE) des Geschosswohnungsbaus beteiligt, die vor Ort ansässigen Wohnungsgenossenschaften nur an 4 % (14 WE). Bei den Wohnungen der kommunalen Wohnungsbaugesellschaft handelt es sich um ein Projekt mit 72 Wohnungen in dem Soziale Stadt Gebiet „Aachen-Nord“, in dem knapp zwei Drittel der Wohnungen öffentlich gefördert und mit Belegungsbindung errichtet wurden. Das Projekt ist unter den aufgenommenen Fällen das einzige mit einem Anteil an öffentlich geförderten Wohnungen. Auch der Bau von Mehrfamilienhäusern ist in Aachen sehr kleinteilig und größtenteils auf Innenentwicklung konzentriert. 75 % der Wohnungen in Mehrfamilienhäusern wurden innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile (§ 34 BauGB) errichtet, weitere 10 % auf Flächen für die bereits seit über 10 Jahren ein Bebauungsplan vorliegt.

Abbildung 16:
Aachen: Räumliche Verteilung der analysierten Neubauvorhaben



Datengrundlage: Stadt Aachen, Quaestio; Kartengrundlage: OpenStreetMap; Darstellung: Quaestio

Abbildung 17:
Aachen: Verortung der analysierten Neubauvorhaben in Wohnlagenkategorien (Anzahl der Wohnungen)



Datengrundlage: Stadt Aachen, iib Dr. Hettenbach (Stand: 01/2016), Quaestio; Darstellung: Quaestio

Diese Struktur der Genehmigungsverfahren drückt sich auch in der räumlichen Verteilung des Geschosswohnungsneubaus aus (Abbildung 16). Ein großer Teil des Baugeschehens fand in dem beobachteten Zeitraum in Stadtteilen statt, deren Wohnbebauung unmittelbar an (ehemalige) industrielle Produktionsstätten angrenzt oder räumlich mit diesen vermischt ist. Dies betrifft insbesondere die Stadtteile nordöstlich und östlich der Innenstadt. Gerade auf kleinteiligen Flächen sind im Umwandlungsprozess von Produktions- zu Wohnstätten auch Verfahren nach § 34 BauGB möglich. Bei diesen Standorten handelt es sich meist nicht um die begehrtesten Wohnlagen, da sich im Umfeld teilweise noch Gewerbe- oder Industrienutzungen befinden und sich die infrastrukturelle Ausstattung nicht vergleichbar mit gewachsenen Innenstadtkartieren entwickelt hat. Eine Verortung der Neubauvorhaben in eine Wohnlagenkarte bestätigt diese Einschätzung. 58 % aller Wohnungen in Mehrfamilienhäusern wurden an Standorten mittlerer Wohnqualität errichtet, nur ein Drittel (33 %) in Wohnlagen, die als gut, sehr gut oder gar als top bezeichnet werden (Abbildung 17).

Abbildung 18:
Aachen: Wohnlagenkategorien und damit verbundene Miet- und Kaufpreise für Neubauwohnungen

Preisniveau				
Kategorie	Merkmale	Kaufpreis Neubau-Eigentumswohnung	Miete für Neubauwohnungen	Beispielquartiere
Einfache Wohnlage	An Industrie- und Gewerbegebiete angrenzende Wohngebiete	2.600 – 3.200 €/m²	ab 8,50 €/m²	Gebiete im Aachener Osten
Mittlere Wohnlage	Wohngebiete außerhalb des Alleinrings und östliche Ortsteile	3.000 – 3.500 €/m²	9,00 – 10,50 €/m²	Eilendorf, Haaren, Verlauerheide, Forst
Gute Wohnlage	Wohngebiete innerhalb und angrenzend an den Alleinring, ländl. Wohngebiete	3.200 – 3.700 €/m²	10,50 – 11,50 €/m²	Burtscheid, Richterich
Sehr gute Wohnlage	Innenstadtkartiere und Stadtteile mit Nähe zu Grüngebieten	3.500 – 4.000 €/m²	11,50 – 12,50 €/m²	Innenstadt, sog. Südviertel
Top Wohnlage	Kleintrümige Lagevorteile innerhalb von Stadtteilen sehr guter Wohnlage	max. 5.000 €/m²	max. 14,00 €/m²	

Datengrundlage: iib Dr. Hettenbach (Stand 01/2016); Darstellung: Quaestio

Neubautyp: Einfamilienhaus-Neubaugebiete



Links: Aachen-Alter Tivoli, rechts: Aachen-Eilendorf; Fotos: Quaestio

In den Einfamilienhaus-Neubaugebieten Aachens entstehen hauptsächlich Reihen- und Doppelhäuser mit einer Wohnfläche von 120 bis 170 m². Die dichte Bebauung mit kleinen Grundstücken zwischen 150 und 250 m² und die schlichte Ausführung sollen den hohen Grundstückspreisen entgegenwirken und den Gesamtkaufpreis möglichst niedrig halten. Die Preise für solche Einfamilienhäuser liegen je nach Lage bei circa 250.000 € bis 400.000 € (Stand 01/2016).

Neubautyp: Einfamilienhäuser im bestehenden Siedlungsgefüge



Links: Aachen-Krefelder Straße, rechts: Aachen-Brand; Fotos: Quaestio

Abseits der Neubaugebiete für Einfamilienhäuser findet der Neubau auch im Einfamilienhaussegment zu großen Teilen in bestehenden Siedlungsstrukturen statt („Baulücken“). In Abhängigkeit von der kleinräumigen Lagequalität werden von der kleinen Reihenhauserzeile bis hin zu hochwertigen freistehenden Einfamilienhäusern alle Bauformen bedient. In den besten Lagen der Stadt werden für großzügige Neubauobjekte Preise bis zu 1 Mio. € (inkl. Grundstück, Stand 01/2016) erzielt.

Neubautyp: Geschosswohnungsneubau



Links: Aachen-Südviertel, rechts: Aachen-Eilendorf; Fotos: Quaestio

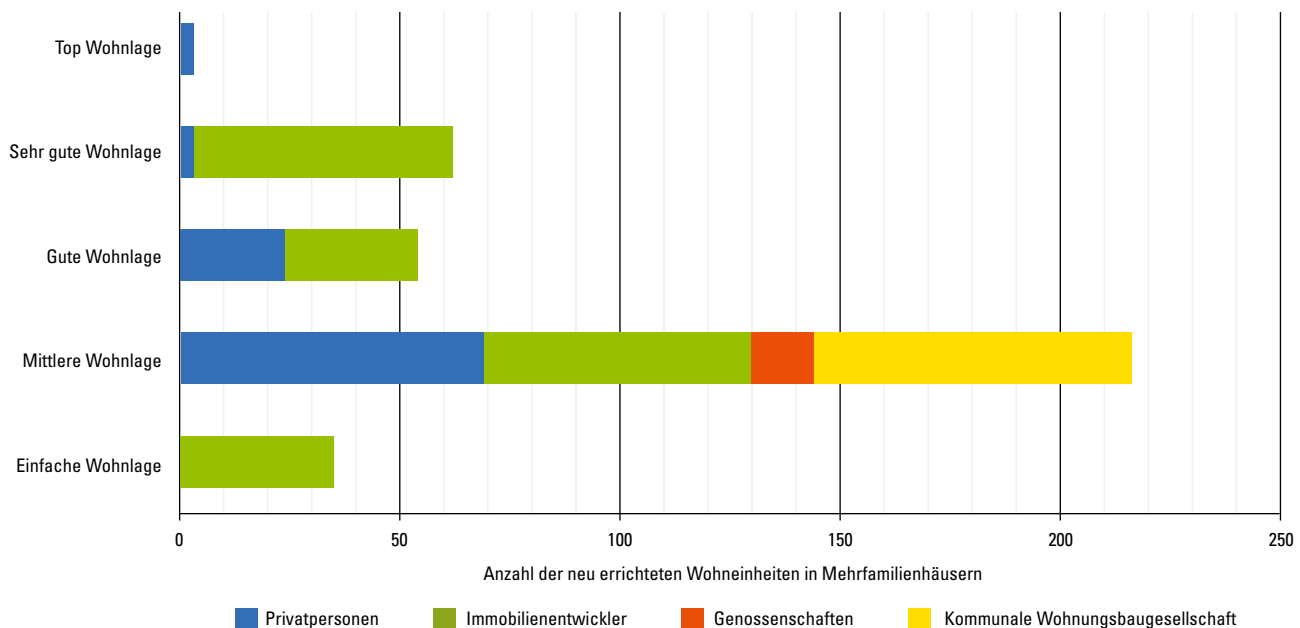
Der Neubau von Geschosswohnungen findet in Aachen fast ausschließlich in Baulücken statt. In besseren Lagen finden sich architektonisch anspruchsvollere Projekte während in den dörflichen Lagen Mehrfamilienhäuser vorwiegend in einfachen Bauweisen realisiert werden. Im Vergleich zu anderen Städten sind die lagespezifischen Miet- und Kaufpreisdifferenzen für Geschosswohnungen innerhalb der Stadt jedoch eher gering.

Die Methodik der Neubauerhebung in Aachen ermöglicht einen detaillierteren Blick auf die Zusammensetzung des Wohnungsneubaus in Bezug auf die Investorentypen. Abbildung 19 zeigt die Neubautätigkeit im Mehrfamilienhausbau aufgeteilt nach Wohnlagenkategorie und Investorentyp. Dabei wird ersichtlich, dass sich das Projekt der kommunalen Wohnungsbaugesellschaft mit 72 Wohnungen (30 % öffentlich gefördert) ebenso an einem Standort mittlerer Wohnlage befindet wie das genossenschaftliche Neubauobjekt. An diesen Standorten scheinen sich Neubauvorhaben

durch Mieteinnahmen bzw. unter den Konditionen des öffentlich geförderten Wohnungsbaus finanzieren zu lassen. Auch der Großteil der Neubautätigkeiten der Privatpersonen, welche den Mehrfamilienhausbau vor allem als Kapitalanlage verstehen werden und damit auch auf eine Refinanzierung der Realisierungskosten (Bau und Grundstück) durch erzielbare Mieteinnahmen setzen, findet in mittleren Wohnlagen statt. Anders stellt sich die räumliche Verteilung des Neubaus durch die an dem kurzfristigen Verkauf der fertiggestellten Wohnungen interessierten Projektentwickler dar.

Abbildung 19:

Aachen: Wohnlagenkategorien der analysierten Neubauvorhaben in Mehrfamilienhäusern nach Investorentypen (Anzahl der Wohnungen)



Diese errichten eine größere Zahl an Wohnungen sowohl in mittleren und einfachen Wohnlagen, in denen Käufer durch die Vermietung eine einträgliche Rendite erwirtschaften können, als auch in guten und sehr guten Wohnlagen, in denen vor allem auch Selbstnutzer bereit sind, höhere Kaufpreise zu zahlen, die nicht in vollem Umfang auf die Miete umzulegen wären. Ausgehend von diesen unterschiedlichen marktwirtschaftlichen Ansprüchen an den Wohnungsneubau besitzen Projektentwickler in unterschiedlichen Segmenten des Wohnungsmarktes Anreize für den Neubau von Wohnraum. In Aachen führt das breite Angebot an Wohnbauflächen in mittleren Lagen im Verhältnis zu hochwertigeren Standortqualitäten dazu, dass auch an diesen Standorten Projektentwickler aktiv werden. In anderen Städten, in denen der Anteil der für den Wohnungsbau verfügbaren Standorte in guten und sehr guten Wohnlagen höher ist, kann es sein, dass die verbleibenden einfacheren Lagen stärker als in Aachen durch die Aktivitäten von kommunalen Wohnungsbaugesellschaften und/oder Genossenschaften geprägt sind. Letztendlich ist dafür aber natürlich auch die finanzielle Ausstattung und neubauorientierte Ausrichtung der Wohnungsbaugesellschaften erforderlich.

3.1.4 Gesamteinschätzung der Neubauaktivitäten auf dem Wohnungsmarkt in Aachen

Die Stadt Aachen kommt, im Gegensatz zu Städten wie Freiburg und Düsseldorf, aus einem stark ausgeprägten wirtschaftlichen Strukturwandel und versteht sich erst langsam wieder als wachsende Stadt. Der Wohnungsneubau reagiert nur zögerlich auf die veränderte Nachfragesituation auf dem Wohnungsmarkt. Räumlich fokussiert er sich dabei zunächst sehr stark auf die Innenentwicklung, da planungsseitig seit Jahren auf größere Projekte in der Außenentwicklung verzichtet wurde. Erst derzeit befindet sich mit dem Projekt „Richtericher Dell“ wieder eine größere Siedlungsflächenerweiterung in der Planung, die jedoch noch weit von der Realisierung entfernt ist. Die Kontroversen zu diesem Neubauprojekt zeigen, dass sich innerhalb der Stadt das Bild einer dynamisch wachsenden Großstadt noch nicht flächendeckend durchgesetzt hat.

In der Folge fehlender Möglichkeiten des Außenwachstums musste sich der Wohnungsneubau auf die immer weniger werdenden Flächen im Innenbereich konzentrieren. Erschwert wird die Situation dadurch, dass die Stadt historisch bedingt eine sehr kompakte Siedlungsstruktur aufweist. Insbesondere im Kernbereich ist deshalb Wohnungsneubau beinahe ausgeschlossen. Lediglich im industriell geprägten Nord-Osten der Stadt finden sich Baulandreserven, welche jedoch nur unter erheblichen Kosten aktivierbar sind (Abriss, Altlasten). Um diese Kosten zu decken, reichen die Standortqualität und damit verbunden die möglichen Verkaufspreise und Mieten in diesen Lagen nicht aus, so dass freifinanzierter Wohnungsbau auf diesen Flächen wirtschaftlich nicht darstellbar ist. Erst seit kurzem engagieren sich die kommunale Wohnungsbaugesellschaft gewoge und ein privates Unternehmen verstärkt im geförderten Wohnungsbau, für den auch diese einfacheren Wohnlagen in Frage kommen.

Insgesamt ist die Investorenlandschaft auf dem Aachener Grundstücks- und Immobilienmarkt recht überschaubar. Neben fünf größeren Unternehmen mit einem kontinuierlich hohen Umsatz an Wohnungen gibt es circa zehn weitere Investoren, die eher kleinteilig agieren.

3.2 Dresden

3.2.1 Wohnungsmarktsituation und Wohnungsmarktentwicklung in Dresden

Die Stadt Dresden erlebte in den vergangenen 25 Jahren eine wechselvolle Entwicklung des lokalen Wohnungsmarkts, deren Phasen sich in der heutigen Situation des Dresdner Wohnungsmarktes widerspiegeln.

Phase 1: Schrumpfung und Wohnraumerneuerung (1990–1998)

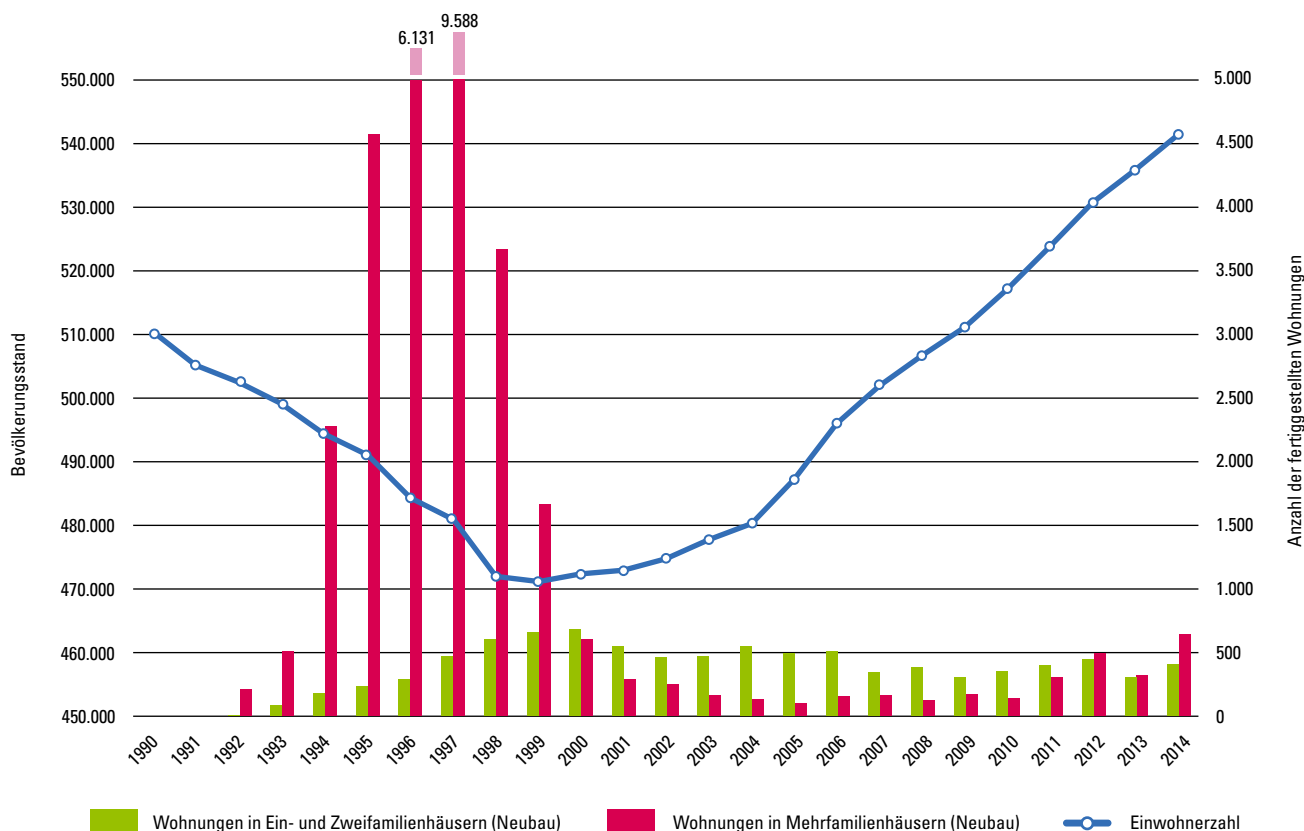
Die ersten zehn Jahre nach der politischen Wende waren durch einen starken Fortzug von Einwohnern gen Westen geprägt. Mangelnde vor allem berufliche Perspektiven führten zu Bevölkerungsverlusten und entsprechenden Leerständen im Wohnungsbestand. Gleichzeitig trieben großzügige steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten und Investoren den Wohnungsneubau (zunächst v. a. Eigentumswohnungen) und die Sanierung im Altbaubestand an. In der Folge konzentrierte sich der Leerstand in Gebäuden des industriellen Wohnungsbaus aus der DDR-Zeit, was schließlich zum Rückbau von insgesamt 7.495 Wohnungen im Rahmen des Stadtumbaus Ost (2002–2013) führte.

Phase 2: Bevölkerungswachstum und sinkende Neubauaktivität (1999–2010)

Nach Preiskorrekturen und entsprechend verschlechterten Renditeerwartungen auf dem Wohnungsmarkt brach die Neubautätigkeit Ende der 1990er Jahre zusammen. Vor allem im Bereich des Mehrfamilienhausbaus waren die Auswirkungen drastisch. Wurden 1997 noch 9.588 Geschosswohnungen fertiggestellt, schrumpfte diese Zahl innerhalb von nur vier Jahren auf 288 Wohnungen (2001). Als robuster erwies sich der Neubaumarkt für Ein- und Zweifamilienhäuser, der zwischen 2000 und 2011 den größeren Teil des Dresdner Wohnungsbaus ausmachte. Zudem hielt auch der Umbau des Wohnungsbestands an.

Zeitgleich mit den Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt, die dazu führten, dass der Wohnungsbestand in Dresden schrumpfte (Wohnungsneubau 2002 bis 2011: ca. 6.000 WE, Wohnungsabriss: ca. 8.000 WE), nahm die Bevölkerungszahl zu und erzeugte neue Wohnraumnachfrage, die sich zunächst in einer sinkenden Leerstandsquote bemerkbar machte.

Abbildung 20:
Dresden: Bevölkerungsentwicklung und Bautätigkeit 1990 bis 2014



Phase 3: Bevölkerungswachstum und neuerlicher Wohnungsneubau (seit 2011)

Nach 15 Jahren des kontinuierlichen Bevölkerungswachstums steigt seit wenigen Jahren auch die Neubauaktivität in Dresden erneut an, allerdings auf einem deutlich geringeren Niveau als in den 1990er Jahren. Die aus den Nachwendejahren stammenden Leerstandsreserven (Leerstandsquote 2000: 30 %) sind inzwischen nahezu aufgebraucht (2014: 7 %). Zudem fehlen durch die jahrelang geringe Neubautätigkeit die entsprechenden Neubauqualitäten auf der Angebotsseite. So ist aus dem lokalen Markt heraus eine steigende Neubauaktivität erklärbar, die zudem durch die makroökonomischen Umstände (v. a. anhaltende Niedrigzinsphase) noch verstärkt wird. 2014 verdoppelte sich in der Folge die Zahl der fertiggestellten Wohnungen in Mehrfamilienhäusern im Vergleich zum Vorjahr auf 641 Wohnungen. Weitere große Neubaulprojekte befinden sich derzeit in der Umsetzung (z. B. Prager Carree mit 241 WE, Residenz am Zwinger mit 190 WE). Auch an der zunehmenden Zahl von Baugenehmigungen lässt sich das steigende Interesse an Wohnungsbau in Dresden beobachten. Seit 2007 stieg die Zahl der Baugenehmigungen exponentiell an: von 543 Wohnungen (2007) über 828 (2010) und 1.146 (2012) auf zuletzt 3.193 Wohnungen (2014). Sollte ein Großteil dieser Genehmigungsfälle auch realisiert werden, so ist in den kommenden Jahren mit weiterhin steigenden Baufertigstellungszahlen zu rechnen.

3.2.2 Wohnungspolitik in Dresden

Die Landeshauptstadt Dresden hat 1991, 1993 und 2000 kommunale Wohnkonzepte erstellt. Danach wurden wohnungspolitische Zielstellungen im integrierten Stadtentwicklungskonzept (INSEK) aufgenommen. Ein separates, gesamtstädtisches und ämterübergreifendes wohnungspolitisches Konzept liegt aktuell nicht vor, ist aber in der Vorbereitung. Aktuelle wohnungspolitische Fragestellungen und Aufgaben werden daher über einzelne Stadtratsbeschlüsse geregelt. Gegenstände dieser Beschlüsse sind vor allem zielgruppenorientierte Forderungen:

- Vorhaltung von Wohnungen für Einkommensschwache
- Altengerechtes Wohnen in Dresden
- Innenentwicklung fördern – Preiswertes Wohnen für Familien sichern
- Studentisches Wohnen in der Stadt

Als Folge des anhaltenden Bevölkerungswachstums und der bundesweiten wohnungspolitischen Debatte wurde das Thema „Wohnen“ im Vorfeld der Stadtratswahlen 2014 und der Oberbürgermeisterwahlen 2015 zu einem der zentralen Wahl-

kampftemen. In Folge der Wahlen änderten sich die Mehrheitsverhältnisse und beschleunigte sich die Erarbeitung des „Rahmenkonzepts Wohnen für Dresden“. Dieses von der Verwaltung erarbeitete Konzept soll die nachfolgend erläuterten Hauptinstrumente der Dresdner Wohnungspolitik aufführen, die derzeit teilweise in der Umsetzung, in der Vorbereitung oder der Diskussion sind. Um die wohnungspolitischen Ziele konsequent umzusetzen, plant die Stadt Dresden die Einrichtung einer Stabsstelle Wohnen, die alle wohnungspolitischen Aufgaben koordiniert und zwischen den beteiligten Verwaltungseinheiten vermittelt.

Neugründung einer städtischen Wohnungsbaugesellschaft

Im August 2015 beschloss der Dresdner Stadtrat die Neugründung einer städtischen Wohnungsbaugesellschaft, deren Aufgabe es sein soll, zum einen die derzeit im Besitz der Stadt befindlichen Wohnungen zu übernehmen (ca. 600 WE) und in den kommenden Jahren Wohnungsneubau im preisgünstigen Segment zu betreiben. Die Landeshauptstadt hatte 2006 die städtische WOBA mit einem Gesamtbestand von circa 48.000 Wohnungen aus Gründen der Haushaltskonsolidierung verkauft.¹⁴ Die Neugründung einer Wohnungsbaugesellschaft war Kernpunkt der wohnungspolitischen Debatte im Wahlkampf. Zuletzt hatten sich CDU, Linke, Bündnis90/Grüne und SPD auf eine Neugründung geeinigt. Wie viele Wohnungen die Stadt mit ihrer Gesellschaft in den kommenden Jahren neu errichten soll, ist noch Gegenstand der Diskussion. Im Gespräch ist derzeit ein langfristiger Bestand von 10.000 Wohnungen. Ebenfalls bestehen derzeit noch Unklarheiten zur rechtlichen und unternehmerischen Ausgestaltung. Klar ist, dass die städtische Entwicklungsgesellschaft (STESAD) maßgeblich an dem Aufbau der neuen Wohnungsbaugesellschaft beteiligt sein wird.

Mit dem Aufbau einer städtischen Wohnungsbaugesellschaft nimmt die Stadt Dresden auch Einfluss auf andere Marktteilnehmer. Insbesondere zeigt sich dies bei der Verfügbarkeit städtischer Grundstücke für den Wohnungsbau. Diese sollen nach Plänen der Stadt größtenteils der neuen Gesellschaft übertragen werden und somit die vermögensbildende Grundausstattung bilden. Der Verkauf solcher Grundstücke an andere Wohnungsbauinvestoren (auch Genossenschaften) wird dadurch erheblich eingeschränkt. Bereits in der aktuellen Situation ist die Zurückhaltung der Stadt bei Grundstücksverkäufen spürbar.

¹⁴ Eine ausführliche wissenschaftliche Beschreibung des WOBA-Verkaufs findet sich in Glatter (2007)

Wohnungsanpassungsprogramm

Bestandteil der aktuellen Wohnungspolitik ist ein städtisches Förderprogramm zur alten- bzw. behindertengerechten Anpassung des Wohnungsbestands. Hierfür vergibt die Stadt Zuschüsse zu baulichen Anpassungsmaßnahmen, die es den älteren oder behinderten Menschen ermöglichen sollen, in ihrer Wohnung zu verbleiben. Teil des Rahmenkonzepts Wohnen ist der Ausbau dieses Förderprogramms, da es bisher sehr gut angenommen wird und die bereitgestellten Mittel abgerufen werden.

Unterstützung von Baugemeinschaften

Die Unterstützung von Baugemeinschaften ist eine der bereits laufenden wohnungspolitischen Maßnahmen. Die Förderung der Wohneigentumsbildung und der Bindung engagierter Personen an die Stadtteile steht hierbei im Vordergrund. Der mit diesem Instrument neu geschaffene Wohnraum ist zweitrangig und von der Größenordnung weniger bedeutend (ca. 250 WE seit 2006). Die Unterstützung der interessierten Haushalte läuft vor allem über ein Vermittlungs- und Beratungsnetzwerk, das sich in einem Verein organisiert hat (bauforum dresden e. V.). Durch dieses werden Baugemeinschaften aus mehreren Interessierten zusammengebracht und bereits zusammengefundene Baugemeinschaften beraten. Die Stadt beteiligt sich an dem Programm durch die Bereitstellung von Grundstücken, die für einen Festpreis an das Projekt mit dem besten Konzept vergeben werden.

Flächenbereitstellung für den Wohnungsbau

Um den Wohnungsneubau in Dresden zu unterstützen, betreibt die Stadt ein Wohnbauflächenmanagement. Sie erfasst potenzielle Wohnbauflächen und stellt die Informationen in einer kartographischen Anwendung den Interessierten zur Verfügung.¹⁵ Zudem erstellt die Stadt eigene Wohnungsmarktberichte und Wohnungsmarktbarometer. Mit diesen Instrumenten der Wohnungsmarktbeobachtung sollen „den Akteuren des Dresdner Wohnungsmarktes, den Eigentümern, Investoren und Mietern sowie Entscheidungsträgern in Politik und Stadtverwaltung einheitliche Daten und Informationen an die Hand gegeben werden, mit denen sie die aktuelle und künftige Entwicklung des Dresdner Wohnungsmarktes analysieren und bewerten können.“¹⁶

Seit einigen Jahren bemüht sich die Stadt außerdem um die Mobilisierung privater Grundstücke

vor allem im innerstädtischen Bereich (innerhalb des sog. 26er-Ring, benannt nach der Ringstraßenbahn Linie 26 auf der äußeren Umfahrung des Innenstadtbereichs). Diese werden mit dem Einverständnis der Eigentümer auf Immobilienmessen mit gutem Erfolg beworben. So entstanden auf solchen Flächen in naher Vergangenheit bereits große Bauprojekte (z. B. sog. Columbus-Viertel mit ca. 200 WE) im Innenstadtbereich und weitere befinden sich derzeit in der Realisierung (z. B. Residenz am Zwinger mit ca. 190 WE, Prager Carree mit ca. 240 WE). Insgesamt werden in der Dresdner Innenstadt bis 2019 circa 3.000 aktuell in Bau befindliche neue Wohnungen errichtet.

Auch über die Innenstadt hinaus sind nach Ansicht der Stadt derzeit ausreichend Wohnbauflächen im Flächennutzungsplan ausgewiesen, deren Mobilisierung jedoch nicht in allen Fällen problemlos möglich ist. In der Vergangenheit war auch die Bereitstellung städtischer Grundstücke für sozialorientierte Wohnungsbauinvestoren (v. a. Genossenschaften) ein Mittel zur Steuerung des Wohnungsneubaus. Über die Diskussionen zur Gründung einer städtischen Wohnungsbaugesellschaft und deren Ausstattung mit städtischen Grundstücken sowie aktuell durch den Flächenbedarf für Flüchtlingsunterkünfte ist der Verkauf von städtischen Grundstücken zurückgefahren worden. Für die Zukunft schlägt das Rahmenkonzept Wohnen die Einführung eines revolvierenden Grundstücksfonds vor, um einen größeren Einfluss auf die Wohnbautätigkeit zu erhalten.

Weitere wohnungspolitische Instrumente

Der Freistaat Sachsen fördert aus Landesmitteln derzeit die Bildung von Wohneigentum, die energetische Sanierung von Wohnraum und das Mehrgenerationenwohnen. Ein Programm zur Förderung des Mietwohnungsbaus für einkommensschwache Haushalte besteht derzeit nicht. Es ist jedoch in der Diskussion, in welchem Ausmaß das Land in Zukunft in diesem Bereich bzw. zur Förderung der neu zu gründenden Wohnungsbaugesellschaft einbezogen werden kann. Ebenfalls im Abstimmungsprozess mit der Landesregierung befindet sich derzeit die Einführung der sogenannten Mietpreislösung. 2015 hatte die Landesregierung bereits dem Antrag des Dresdener Stadtrats auf Einführung einer Kappungsgrenze zur maximalen Mieterhöhung von 15 % innerhalb von drei Jahren bei Bestandsmieten zugestimmt.

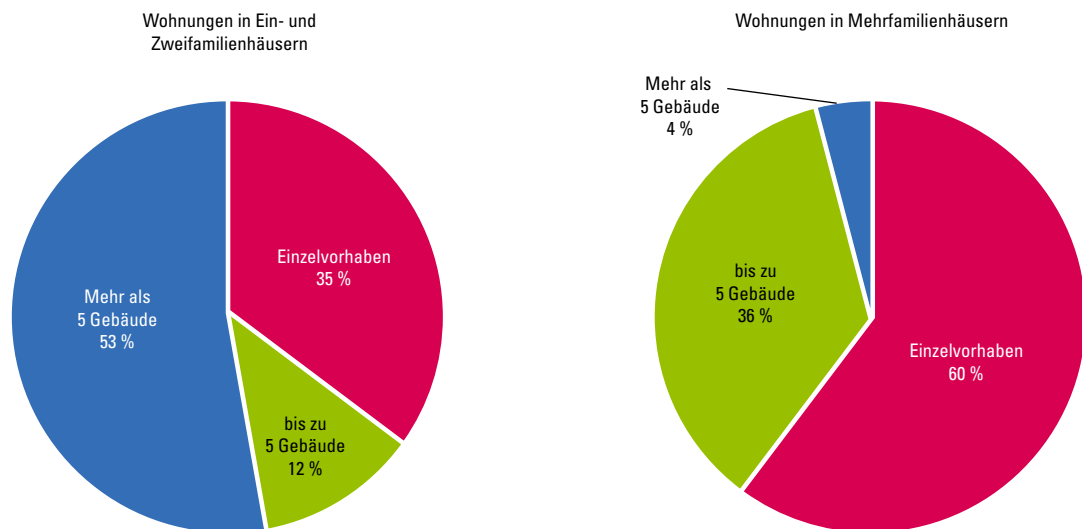
Regionale Kooperation

In den Wohnungsmarktberichten der Stadt Dresden wird auch die Wohnungsmarktentwicklung der Region beleuchtet und anhand einer Wohnungsmarktregion abgegrenzt. Mit Ausnahme der elbab-

¹⁵ Der Themenstadtplan der Landeshauptstadt Dresden ist abrufbar unter: <http://stadtplan.dresden.de/> (letzter Abruf: 24.11.2015).

¹⁶ siehe Landeshauptstadt Dresden (2011)

Abbildung 21:
Dresden: Projektgrößen der analysierten Neubauvorhaben (Anteil der Wohnungen)



Datengrundlage: Stadt Dresden, Quaestio; Darstellung: Quaestio

wärts liegenden Städte Radebeul, Coswig und Meißen sind alle Städte der Wohnungsmarktregion in dem informellen Verwaltungsnetzwerk „Erlebnisregion Dresden“ zusammengeschlossen, das sich jedoch nicht gezielt auf das Thema Wohnen konzentriert. In diesem Rahmen wurde ein gemeinsamer Workshop zum Thema altengerechtes Wohnen durchgeführt. Weitere wohnungspolitisch ausgerichtete Veranstaltungen oder Absprachen fanden jedoch noch nicht statt. Eine engere Kooperation mit den Nachbargemeinden wird allerdings angestrebt und für die Wohnflächennachfrageprognose ist bereits eine gemeinsame Evaluation geplant.

3.2.3 Die Struktur des Wohnungsneubaus in Dresden

Im deutschlandweiten Vergleich ist erkennbar, dass in Dresden in den vergangenen Jahren deutlich weniger Wohnungsneubau betrieben wurde, als es die Bevölkerungsentwicklung nahelegen würde (vgl. Abbildung 3). In den vergangenen fünf Jahren wurden in Dresden circa 750 Wohnungen pro Jahr fertiggestellt. In Städten mit einer vergleichbar positiven Bevölkerungsentwicklung wurden bezogen auf die Einwohnerzahl in etwa doppelt so viele Wohnungen errichtet. Der Wohnungsneubau reagiert in Dresden verzögert auf das Bevölkerungswachstum. Erst in den vergangenen Jahren (2012 bis 2014) stieg die Zahl der genehmigten Wohnungen sprunghaft an. Bei einer zeitversetzten Baufertigstellung der Projekte ist in den Jahren ab 2015 auch mit einem deutlichen Anstieg der Neubauzahlen zu rechnen. Baustellen von Wohnungsbauvorhaben gehören – als Ausdruck einer aktuell starken Bautätigkeit – derzeit vielerorts zum Dresd-

ner Stadtbild. Hierunter befinden sich auch große Wohnungsbauprojekte mit 200 und mehr Wohneinheiten (z. B. Prager Carree mit 241 WE, Residenz am Zwinger mit 190 WE).

Im beobachteten Genehmigungsjahrgang 2013 (mit Fertigstellungsmeldung bis April 2015) mit einer Gesamtzahl von 713 Wohnungen (295 WE in Ein- und Zweifamilienhäusern, 418 WE in Mehrfamilienhäusern) umfasste das größte Projekt 58 Wohneinheiten. Der Großteil der Wohnungen wurde in diesem Zeitraum also in eher kleinteiligen Projekten realisiert. In vielen Fällen sind es nur einzelne Gebäude oder kleinere Gebäudeensembles mit denen Quartiere verdichtet werden. Dies betrifft in besonderem Maße den Geschosswohnungsbau (96 % mit bis zu 5 Gebäuden), aber auch über ein Drittel aller Ein- und Zweifamilienhäuser sind für sich alleinstehende Projekte ohne Einbindung in ein Neubaugebiet (Abbildung 21).

Das größte innenstadtnahe Neubaugebiet mit Einfamilienhausbau wurde im beobachteten Zeitraum an dem Standort „Am Bramschkontor“ in der Friedrichstadt realisiert. Das im Jahr 2013 begonnene Projekt verfügte zum Erhebungszeitpunkt (Mitte 2015) über 10 Wohneinheiten in Mehrfamilienhäusern und 50 Einfamilienhäuser.¹⁷ Ein schon aufgrund seiner Lage anderer Typ von Neubaugebiet wird am Ortsrand von Langebrück umgesetzt und steht exemplarisch für größere Neubaugebiete am Stadtrand. Der ehemals eigenständige Ort im Norden

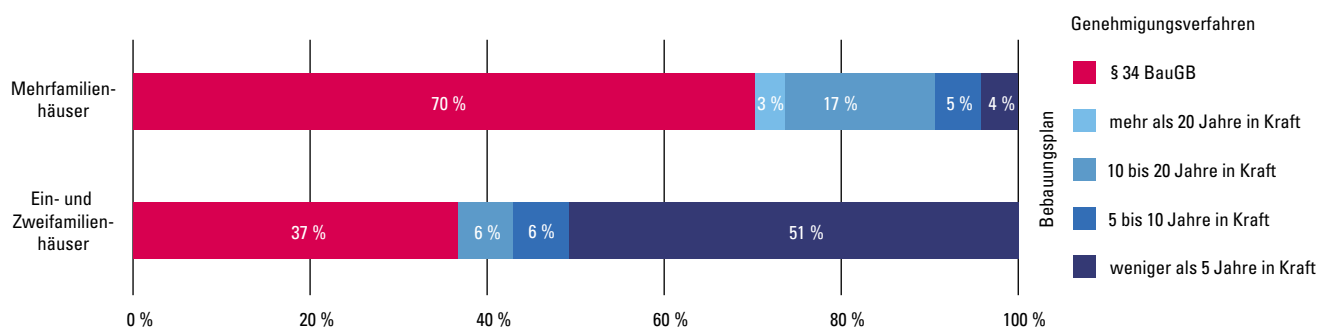
¹⁷ Stadtplanungsamt Dresden und eigene Erhebung Quaestio 2015

Dresdens schließt nicht an das Siedlungsgefüge der Kernstadt an und hat ein ländliches Erscheinungsbild. Das dortige Neubaugebiet mit 59 Einfamilienhäusern wird von einem Projektentwickler umgesetzt. Ebenfalls in Stadtrandlage befindet sich das schon seit 1998 in Entwicklung befindliche Einfamilienhausgebiet mit 170 Wohneinheiten im Stadtteil Gönnsdorf. In diesem wurden 2014 nur noch wenige Bauanträge gestellt. Innerhalb der erhobenen Fälle liegen 52 der insgesamt 287 Einfamilienhäuser (18 %) innerhalb dieser drei größeren Neubaugebiete.

Die hier dargestellte Projekttypologie korrespondiert in gewisser Weise mit den planungsrechtlichen Verfahren, in denen die Ein- und Zweifamilienhäuser realisiert wurden (siehe Abbildung 22). Immerhin 43 % aller neu errichteten Ein- und Zweifamilienhäuser wurden nach § 34 BauGB (innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile) genehmigt oder befinden sich in Bebauungsplangebiet, die bereits über 20 Jahre in Kraft sind. Dies verdeutlicht, dass der Einfamilienhausbau in Dresden in hohem Maße Lücken unterschiedlicher Größe in den vorhandenen Siedlungsstrukturen schließt. Auch im Geschosswohnungsbau gehen die Verfahrensformen der Baugenehmigungen mit der in diesem Segment noch kleinteiligeren Bauweise einher. Der überwiegende Teil des Neubaus findet in Gebieten ohne Bebauungsplan statt (70 %) und wird nach § 34 BauGB genehmigt. Weitere 20 % der Wohnungen in Mehrfamilienhäusern wurden auf Grundlage von Bebauungsplangebiet errichtet, welche bereits über 10 Jahre in Kraft sind. Bei fast allen Vorhaben im Geschosswohnungsbau (> 90 %) innerhalb des Untersuchungszeitraums handelt es sich also um Bauvorhaben innerhalb einer bereits bebauten Umgebung („Lückenschluss“).

migt oder befinden sich in Bebauungsplangebiet, die bereits über 20 Jahre in Kraft sind. Dies verdeutlicht, dass der Einfamilienhausbau in Dresden in hohem Maße Lücken unterschiedlicher Größe in den vorhandenen Siedlungsstrukturen schließt. Auch im Geschosswohnungsbau gehen die Verfahrensformen der Baugenehmigungen mit der in diesem Segment noch kleinteiligeren Bauweise einher. Der überwiegende Teil des Neubaus findet in Gebieten ohne Bebauungsplan statt (70 %) und wird nach § 34 BauGB genehmigt. Weitere 20 % der Wohnungen in Mehrfamilienhäusern wurden auf Grundlage von Bebauungsplangebiet errichtet, welche bereits über 10 Jahre in Kraft sind. Bei fast allen Vorhaben im Geschosswohnungsbau (> 90 %) innerhalb des Untersuchungszeitraums handelt es sich also um Bauvorhaben innerhalb einer bereits bebauten Umgebung („Lückenschluss“).

Abbildung 22:
Dresden: Genehmigunggrundlage der analysierten Neubauvorhaben (Anteil der Wohnungen)



Datengrundlage: Stadt Dresden, Quaestio; Darstellung: Quaestio

Neubautyp: Einfamilienhaus-Neubauegebiete in Stadtrandlage



Links: Dresden-Gompitz, rechts: Dresden-Langebrück; Fotos: Qu aestio

In den Einfamilienhausgebieten der randstädtischen Ortschaften Dresdens werden fast ausschließlich zweigeschossige Einzelhäuser errichtet. Die Wohnfläche pro Haus variiert dabei von 130 m² bis über 250 m². Die Häuser werden mit Sattel-, Walm- oder Zeltdächern gebaut, Flachdächer finden sich nicht. Die Gestaltung verleiht den Gebieten einen traditionellen Charakter. Durch die Verwendung von zwei Farben an den Außenfassaden wird häufig ein individueller Akzent gesetzt.

Neubautyp: Einfamilienhaus-Neubauegebiete im Siedlungsgefüge



Links: Dresden-Niedersedlitz, rechts: Dresden-Friedrichstadt; Fotos: Qu aestio

In den zentraleren Lagen werden Einfamilienhäuser auch mit moderner Formensprache (Flachdach, sog. Bauhausstil) umgesetzt. Die Bebauung ist tendenziell enger, weicht aber nicht grundsätzlich von den Gebieten am Stadtrand ab. Die Wohnfläche pro Haus beträgt von unter 100 m² bis zu 300 m². Nur an wenigen Standorten wird Einfamilienhausbau mit Geschosswohnungsbau kombiniert.

Nebautyp: Geschosswohnungsbau in innenstadtnahen, gehobenen Lagen



Links: Dresden-Blasewitz, rechts: Dresden-Striesen; Fotos: Quaestio

In den zentralen bzw. gehobenen Lagen Dresdens nahe des Elbufers wird der Geschosswohnungsbau meist mit 4 bis 5 Vollgeschossen realisiert. Typisch sind zudem ein oder zwei Staffelgeschosse zur Penthouse-Nutzung. Häufig werden Neubauten im Verbund entwickelt, das heißt zwei baugleiche Neubauten werden in direkter Nachbarschaft zueinander errichtet oder ein Grundstück wird in erster und zweiter Baureihe mit insgesamt zwei bis drei Mehrfamilienhäusern bebaut. Die Architektur ist hochwertig.

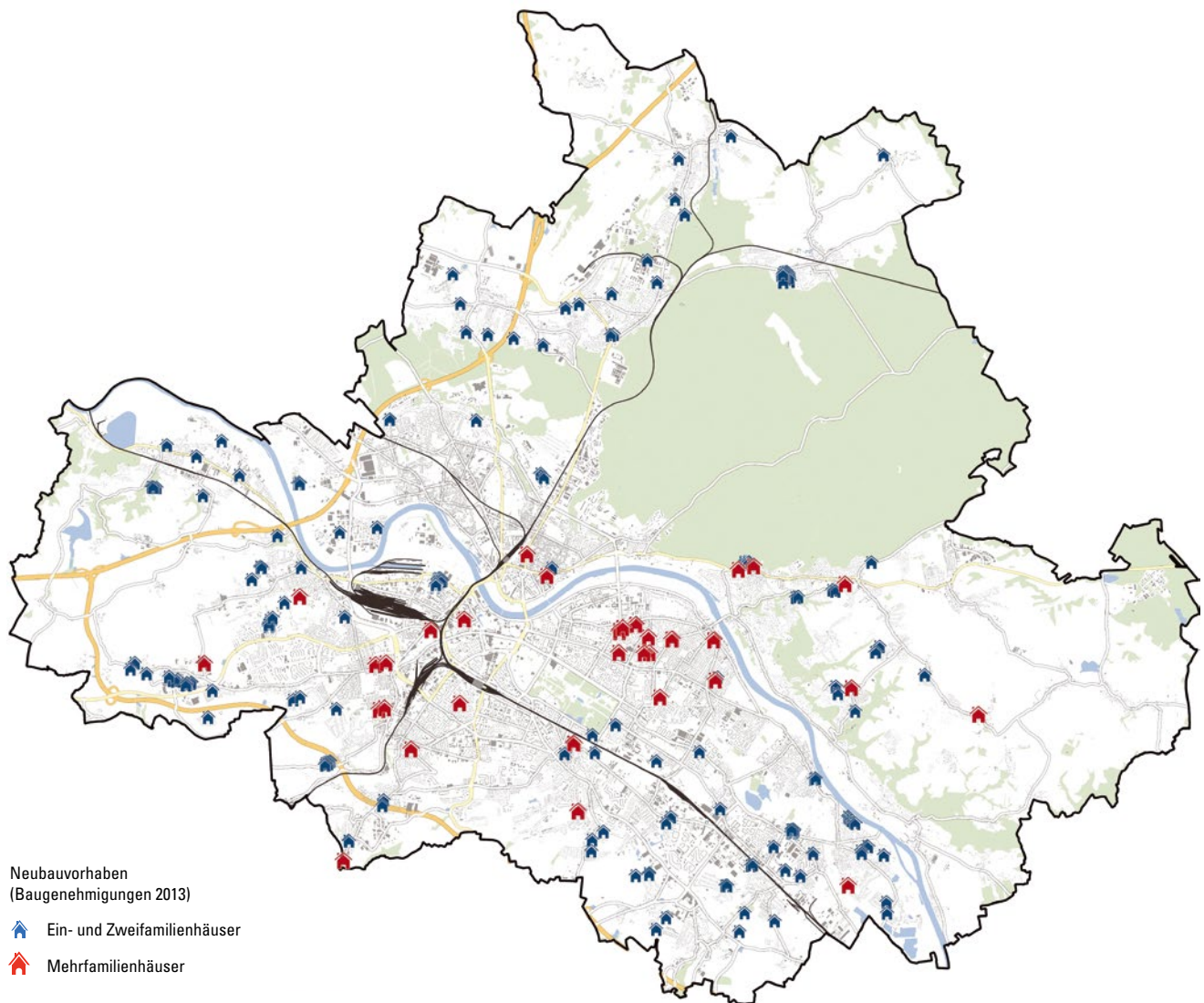
Nebautyp: Beispiele für Geschosswohnungsbau in Randlagen der Innenstadt



Dresden-Löbtau; Fotos: Quaestio

Der Geschosswohnungsneubau in weniger zentralen Lagen Dresdens unterscheidet sich in Geschosshöhe und Dachform (Staffelgeschoss, Flachdach) nicht von innenstadtnahen Objekten. Die Fassadengestaltung fällt in Einzelfällen schlichter aus, aber auch für den eher dezentraleren Mehrfamilienhausneubau gilt, dass er als Einzelbau in Baulücken und nicht in hoher Objektzahl in einem neu erschlossenen Baugebiet entsteht.

Abbildung 23:
Dresden: Räumliche Verteilung der analysierten Neubauvorhaben



Datengrundlage: Stadt Dresden, Quaestio; Kartengrundlage: OpenStreetMap; Darstellung: Quaestio

Die kleinteilige Bebauung im Geschosswohnungsbau ist nicht zuletzt auf die innerstädtischen Lagen zurückzuführen, in denen der Neubau realisiert wird. In Abbildung 23 sind die Standorte des Wohnungsneubaus getrennt nach Ein- und Zweifamilienhausbau und Mehrfamilienhausbau dargestellt. Es ist deutlich erkennbar, dass der Geschosswohnungsbau vorwiegend in Randlagen der Innenstadt stattfindet (Striesen, Löbtau, Neustadt), der Einfamilienhausbau größtenteils in

den Siedlungsstrukturen innenstadtfernerer Stadtteile. Diese Lagen zeichnen sich durch eine spezifische Qualität („Wohnlage“) aus, welche sich auf dem Wohnungsmarkt in entsprechenden Kauf- und Mietpreisen widerspiegeln. Die Abstufungen der verwendeten Wohnlagenkategorisierung entspricht auf dem Dresdner Wohnungsmarkt derzeit in etwa den Kauf- und Mietpreisen, wie sie in Abbildung 24 dargestellt sind.¹⁸

¹⁸ Bei den angegebenen Daten handelt es sich um Angebotspreise (Quelle: ibb Dr. Hettenbach). Die tatsächlichen Kaufpreise können von diesen Preisen abweichen. Aufgrund der aktuell starken Nachfragesituation auf dem Dresdner Neubaumarkt schätzen wir die Abweichungen aber als eher gering ein.

Abbildung 24:

Dresden: Wohnlagenkategorien und damit verbundene Miet- und Kaufpreise für Neubauwohnungen

Kategorie	Merkmale	Preisniveau		
		Kaufpreis Neubau-Eigentumswohnung	Miete für Neubauwohnungen	Beispielquartiere
Einfache Wohnlage	Vorwiegend Plattenbausiedlungen	2.500 – 2.800 €/m ²	6,50 – 8,00 €/m ²	Prohlis, Gorbitz, Kleinpestitz, Leuben-West
Mittlere Wohnlage	Abgelegene und/oder dicht bebaute Stadtteile, teilw. auch mit Verkehrsbelastung	2.600 – 3.000 €/m ²	6,50 – 8,50 €/m ²	Obergohlis, Löbtau, Strehlen, Laubegast
Gute Wohnlage	Innenstadtnahe Stadtteile oder bestimmte ländliche Ortschaften	2.800 – 3.300 €/m ²	7,00 – 9,50 €/m ²	Plauen, Pennrich, Rennersdorf, Klotzsche
Sehr gute Wohnlage	Quartiere in Innenstadt- oder Elbnähe mit offener Bauweise	3.000 – 3.900 €/m ²	9,50 – 12,00 €/m ²	Innere Altstadt, Striesen, Loschwitz, Weißer Hirsch
Top Wohnlage	Kleinräumige Lagevorteile innerhalb von Stadtteilen sehr guter Wohnlage	max. 4.450 €/m ²	max. 12,50 €/m ²	

Datengrundlage: ibb Dr. Hettenbach, Quaestio; Darstellung: Quaestio

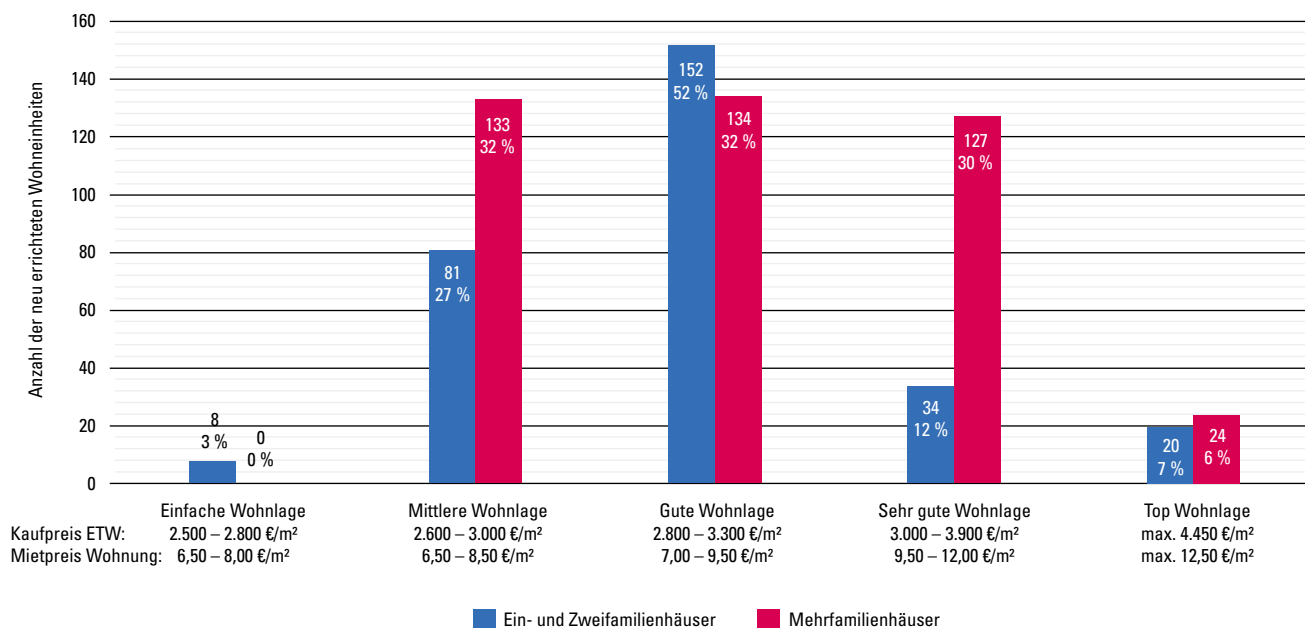
Bei einem Blick auf die Kauf- und Mietpreise fällt auf, dass sich die Preise zwischen den Wohnlagen (v. a. den günstigeren) in weiten Teilen überschneiden. Dies liegt zum einen an den Preisschwankungen für Wohnfläche innerhalb eines Gebäudes (Unterschied Erdgeschoss zu Penthouse) aber auch an der Untergrenze der Erstellungskosten, die in diesem Spektrum keine weitere Preisdifferenzierung sowohl bei den Kaufpreisen als auch bei den Mieten erlaubt. Auf Basis einer Wohnlagenkarte wurde die Neubautätigkeit des Genehmigungsjahrgangs 2013 verortet und den entsprechenden Wohnlagenkategorien zugeordnet (Abbildung 25). Deutlich wird eine Konzentration des Wohnungsneubaus auf die besseren Wohnlagen der Stadt, in denen

die für die Refinanzierung des Neubaus notwendigen Kauf- und Mietpreise leichter erzielt werden können als an einfacheren Standorten.

Die Frage, ob die Wohnungen des Genehmigungsjahrgangs 2013 als Mietwohnungen oder Eigentumswohnungen (und dann ggf. privat vermietet) auf dem Wohnungsmarkt in Erscheinung treten, kann methodisch nicht dargestellt werden. Als Anhaltspunkt kann hier ein Blick auf die Ergebnisse der Gebäude- und Wohnungszählung des Zensus 2011 dienen. Bei diesen Daten ist jedoch zu beachten, dass sie sich auf die Neubaujahrgänge 2009 und 2010 beziehen und nur die Anfang 2011 aktuellen Besitz- und Mietverhältnisse abbilden. Von

Abbildung 25:

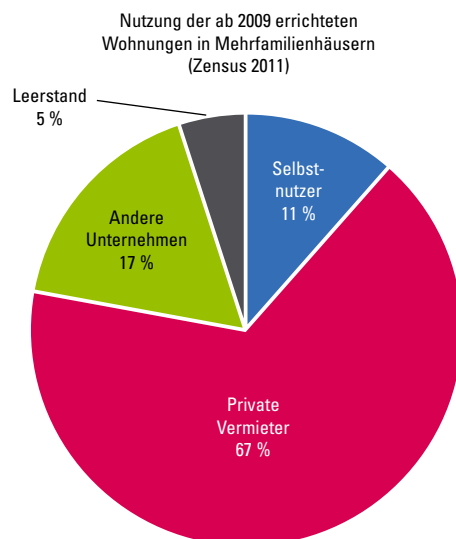
Dresden: Verortung der analysierten Neubauvorhaben in Wohnlagenkategorien (Anzahl der Wohnungen)



Datengrundlage: Stadt Dresden, ibb Dr. Hettenbach, Quaestio; Darstellung: Quaestio

Privatpersonen als Kapitalanlage gekaufte und als solche vermietete Wohnungen fallen in Abbildung 26 ebenso in die Klasse „Private Vermieter“, wie solche, die von einem privaten Bauherren gebaut wurden und vermietet werden.

Abbildung 26:
Dresden: Eigentumsverhältnisse und Nutzung von Wohnungen im Geschosswohnungsbau mit den Baujahren ab 2009 (Zensus 2011)



Datengrundlage: Zensus 2011; Darstellung: Quaestio

Die Aufteilung zeigt einen Großteil der neu gebauten Geschosswohnungen im Besitz von Privatpersonen, die ihre Wohnungen vermieten. Der überwiegende Teil dieser privaten Vermieter hat ihre Wohnungen zuvor als Eigentumswohnung erworben.¹⁹ Etwa 40 % der im Zensus erfassten Neubauwohnungen in Mehrfamilienhäusern wurden als Eigentumswohnungen vermarktet. Etwa 17 % der erfassten Wohnungen befanden sich im Besitz von anderen privaten Unternehmen. Hierzu zählen institutionelle Kapitalanleger (Versicherungen, Fonds), die in der Regel als sogenannte Globalkäufer alle Wohnungen eines Neubauprojekts erwerben und anschließend vermieten. Insgesamt gelangten über 80 % aller Neubauwohnungen aus den Baujahrgängen ab 2009 bis Anfang 2011 auf den Mietmarkt und damit ein deutlich höherer Anteil als in den anderen Fallstudienstädten. In den letzten Jahren hat sich der Dresdner ebenso wie der gesamtdeutsche Wohnungsmarkt in dieser Hinsicht

geändert. Die Ergebnisse der Expertengespräche weisen darauf hin, dass in den Jahren nach dem Zensus der Anteil der Eigentumswohnungen und Selbstnutzer gestiegen ist. Erst aktuell (2015) scheinen sich die Marktbedingungen für institutionelle Bestandhalter verbessert zu haben.

3.2.4 Gesamteinschätzung der Neubauaktivitäten auf dem Wohnungsmarkt in Dresden

Nach einer langen Phase der Schrumpfung mussten sich die Wohnungsmarktakeure in Dresden in den letzten Jahren auf ein neuerliches Wachstum einstellen. Dies erforderte auch in den betroffenen Unternehmen und Genossenschaften einen Kurswechsel, der sich teilweise in dem (Wieder-) Aufbau von Neubauabteilungen ausdrückt. Erleichternder Umstand für das in der Folge stark wachsende Neubaugeschäft war die Verfügbarkeit von Baulandreserven innerhalb der Siedlungsstruktur. Auf diesen Flächen konnten in der näheren Vergangenheit auch große Projekte in der Innenentwicklung realisiert werden. Die im Vergleich zu anderen Städten weniger angespannte Situation auf dem Grundstücksmarkt erleichterte den Marktzugang für Wohnungsbauinvestoren. Neue, zunächst kleine Unternehmen konnten sich etablieren und große Unternehmen aus anderen deutschen Städten und Regionen eröffneten Niederlassungen, um vor Ort das Wohnungsbaugeschäft zu koordinieren und durch lokale Präsenz den Zugang zum Grundstücksmarkt offen zu halten. Erst dieser Zuwachs an Investoren ermöglichte die rasante Steigerung der Bautätigkeit in Dresden.

Das im Vergleich zu anderen Städten ausgedehnte und preisgünstige Grundstücksangebot förderte nicht nur den in den meisten Fällen institutionalisierten Geschosswohnungsbau, sondern auch den privaten Neubau von Ein- und Zweifamilienhäusern. Auch in guten Wohngegenden fanden sich noch Grundstücke, die oft in hohem Maß individuell gestaltet werden konnten. Auch ein noch nicht vollständig gedeckter Nachholbedarf in diesem Wohnungsbausegment als Folge der DDR-Zeit kann die hohe Bautätigkeit im Ein- und Zweifamilienhausbau erklären.

¹⁹ Die Zahl der Eigentumswohnungen beträgt 871 Wohnungen. Nach Abzug der Selbstnutzer beträgt die Zahl der Wohnungen 636, die von den Eigentümern vermietet werden. Bezogen auf alle Wohnungen, die von „privaten Vermietern“ vermietet werden, sind das 42 % bzw. 28 % aller Geschosswohnungen.

3.3 Düsseldorf

3.3.1 Wohnungsmarktsituation und Wohnungsmarktentwicklung in Düsseldorf

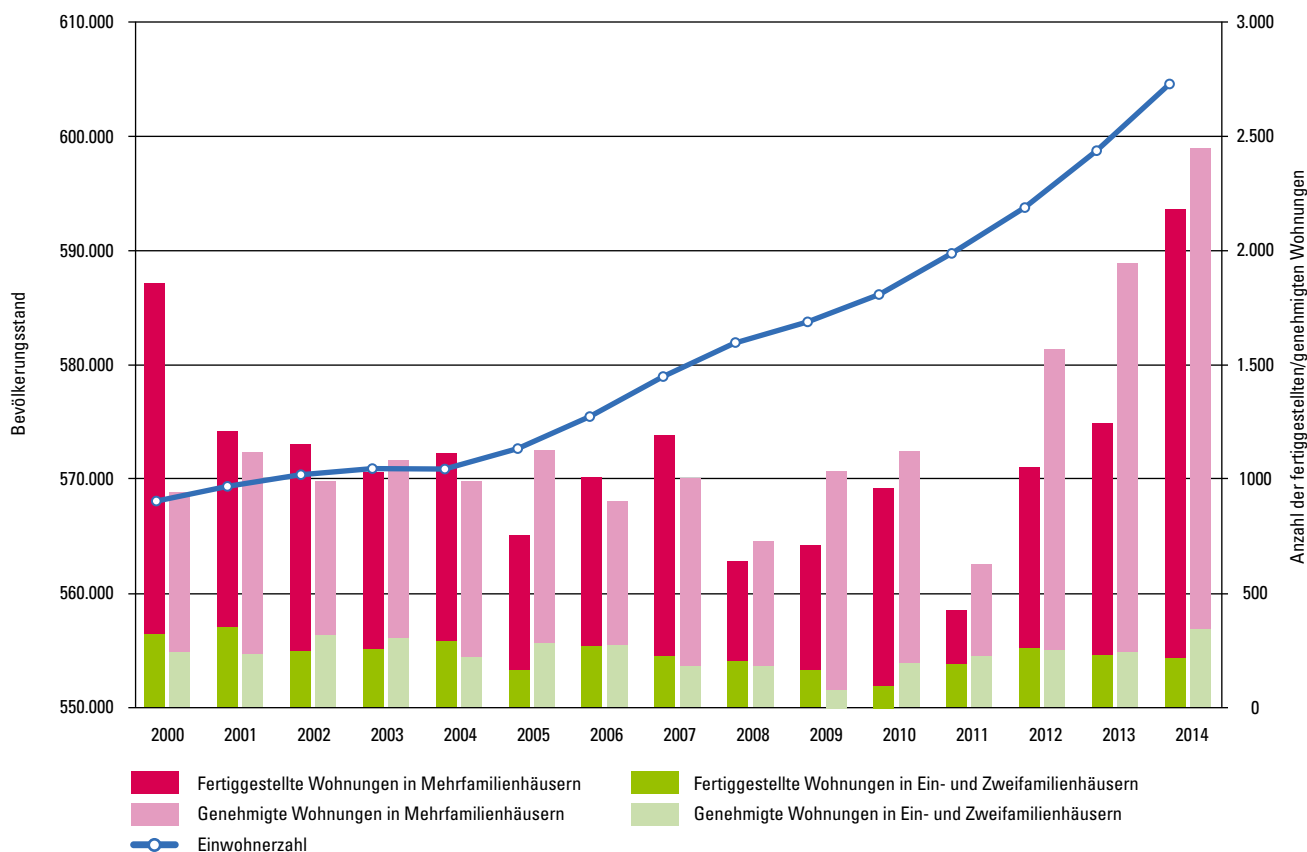
Die Landeshauptstadt Düsseldorf weist als dynamischer Beratungs-, Finanz-, Informations-, Telekommunikations- und Dienstleistungsstandort eine hohe Attraktivität für Arbeitnehmer auf. Viele international tätige Unternehmen bieten zukunftssträchtige Arbeitsplätze insbesondere auch für hochqualifizierte Arbeitnehmer an. Zudem ist Düsseldorf als wichtiger Handels- und Messestandort international präsent. Zugleich ist Düsseldorf auch für jüngere Personen als Hochschul- und Ausbildungsstandort mit zahlreichen wissenschaftlichen Einrichtungen interessant. Alleine an der Heinrich-Heine-Universität sind rund 30.000 Studierende eingeschrieben.

Die Attraktivität Düsseldorfs führte in den vergangenen Jahren zu einer stark positiven Entwicklung der Einwohnerzahl. Seit 2004 wächst die Bevölkerungszahl jährlich um circa 0,6 %, wodurch sich in den Jahren zwischen 2000 und 2014 ein Bevölkerungsplus von 36.500 Einwohner ergeben hat (Abbildung 27). Das Bevölkerungswachstum erklärt sich im Wesentlichen durch einen Wanderungs-

überschuss in den Altersklassen der 18- bis 25-Jährigen und der 25- bis 30-Jährigen.

Der Wohnungsmarkt in Düsseldorf reagierte auf die steigende Nachfrage durch Preissteigerungen sowohl im Eigentums- wie auch im Mietsektor, die es den nachfragenden Haushalten mit geringen und mittleren Einkommen erschweren, passenden Wohnraum zu finden. Verstärkt wurde diese Entwicklung durch einen zeitgleichen Rückgang der Neubautätigkeit in den Jahren 2000 bis 2011. Erst seit 2012 hat sich dieses Bild umgekehrt und der Immobilienmarkt hat auf die wachsende Nachfrage reagiert. Die Zahl der fertiggestellten Wohnungen wie auch die Zahl der genehmigten Wohnungen stiegen wieder deutlich an. Gegenüber dem 5-Jahresdurchschnitt der Jahre 2007 bis 2011 (777 WE p.a.) hat sich die Zahl der Fertigstellungen im Jahr 2014 fast verdreifacht (2.182 WE). In Düsseldorf werden zum größten Teil Wohnungen in Mehrfamilienhäusern realisiert, wobei deren Anteil in den vergangenen Jahren von 57 % (2011) auf 91 % (2014) gestiegen ist. Der Anstieg der Fertigstellungen seit 2012 ist rein durch die höhere Bautätigkeit im Mehrfamilienhaussektor bedingt (siehe Abbildung 27).

Abbildung 27:
Düsseldorf: Bevölkerungsentwicklung und Bautätigkeit 2000 bis 2014



Düsseldorf zeichnet sich in seiner Stadtstruktur durch sehr eng geschnittene administrative Grenzen aus, die der Stadt nur ein beschränktes räumliches Wachstum ermöglichen. Die steigende Nachfrage führte in Düsseldorf von daher zu sehr starken Preissteigerungen nicht nur bei den Mietpreisen (i. W. auf Neuvermietungen begrenzt), sondern vor allem auch bei den Bodenpreisen für Bauland. Die Bodenpreisentwicklung trug zum einen dazu bei, dass Eigentümer in Erwartung weiterer Preissteigerungen mögliche Grundstücksverkäufe hinauszögerten. Zum anderen führte sie dazu, dass die Realisierungskosten (Baukosten inkl. Grundstückskosten) für den Wohnungsbau so stark anstiegen, dass sich die Verkaufspreise für Eigentumswohnungen von den erzielbaren Mieten für vergleichbare Mietwohnungen entkoppelten. Seit 2012 stieg der „Vervielfältiger“ (d. h. das Verhältnis von Kaufpreis zu Jahresmiete) für Neubauwohnungen von 22,3 auf 29,2.²⁰ Zum Anstieg bei dieser Maßzahl hat unter anderem ein Projekt beigetragen. Mit der wohnbaulichen Entwicklung auf dem ehemaligen Güterbahnhof in Düsseldorf-Pempelfort wurde eine große Zahl von Wohnprojekten in zentraler Lage realisiert, die sich im Wesentlichen dem hochpreisigen Wohnungsbau zurechnen lassen. Auch wenn dies vor allem ein lagespezifischer Preistreiber ist, der noch nicht zwangsläufig einen Rückschluss auf die Entwicklungen im gesamten Stadtgebiet erlaubt, so dominierten hochpreisige Wohnungen doch in den vergangenen Jahren das Angebot auf dem Düsseldorfer Neubauwohnungsmarkt.

3.3.2 Wohnungspolitik in Düsseldorf

Die mit dem anhaltenden Zuzug in einige deutsche Städte aufkommende bundesweite wohnungspolitische Debatte entfachte in Verbindung mit den beschriebenen lokalen Wohnungsmarktentwicklungen auch in Düsseldorf eine Diskussion über die zukünftige wohnungspolitische Ausrichtung. Die Entwicklungen veranlassten die Stadt Düsseldorf im Jahr 2011 dazu, ein eigenes Handlungskonzept für den Wohnungsmarkt zu entwickeln.²¹ Die Verwaltung organisierte die Erarbeitung des Konzepts als Dialogprozess mit Akteuren des Wohnungsmarktes (Wohnungsbaugenossenschaften, Projektentwickler, Makler), welche

über das FORUM ZUKUNFT WOHNEN.DÜSSELDORF an der Qualifizierung des Papiers beteiligt wurden. Über die Erarbeitung des Handlungskonzepts hinaus konnte sich das Forum als dauerhafte Kommunikationsplattform zwischen Stadt und Wohnungswirtschaft etablieren.

Planen und Bauen nach dem Düsseldorfer Modell zum Wohnungsbau

Als ein Ziel für den Düsseldorfer Wohnungsmarkt weist das 2013 beschlossene Handlungskonzept ein „ausgewogenes Wohnraumangebot in allen Preissegmenten“ aus. Für den Neubau von Wohnraum wurde festgestellt, dass sich das Angebot lediglich auf die hochpreisigen Wohnungsmarktsegmente konzentriert und in den unteren und mittleren Preissegmenten kaum neues Wohnraumangebot entsteht. Damit das ausgewiesene Ziel auch im Wohnungsneubau umgesetzt wird, ist aus Sicht des Handlungskonzepts ein wohnungspolitischer Eingriff erforderlich. Als Kernmaßnahme beinhaltet das Konzept daher das „Planen und Bauen nach dem Düsseldorfer Modell zum Wohnungsbau“. Das Modell besteht aus einer Baulandrichtlinie, die sich auf alle Grundstücke bezieht, auf denen die Stadt in Form von Bebauungsplänen (auch vorhabenbezogene Bebauungspläne) Baurecht schafft. Bei allen Wohnungsbauprojekten auf solchen Flächen müssen bezogen auf alle zu schaffenden Wohneinheiten

- mindestens 20 % bis zu 30 % der Wohneinheiten im geförderten Wohnungsbau,
- mindestens 10 % bis zu 20 % der Wohneinheiten im preisgedämpften Wohnungsbau und damit
- maximal 60 % der Wohneinheiten ohne Mietpreisbeschränkung errichtet werden.

Während das Segment des geförderten Wohnungsbaus den Konditionen der Wohnungsbauförderung des Landes Nordrhein-Westfalen unterliegt, wurde mit dem preisgedämpften Wohnungsbau ein eigenständiges Neubausegment eingeführt. Wohnungen dieses Typs dürfen eine Anfangsmiete von 9,60 €/m² nicht überschreiten.²² Durch diese Dreiteilung der Neubauprojekte soll gewährleistet werden, dass sich durch den Wohnungsneubau das Angebot in allen Preissegmenten erweitert und nicht ausschließlich hochpreisige Wohnungen entstehen.

20 Quelle: empirica – Blasenindex und Miet- und Kaufpreisindex. Der Vervielfältiger ergibt sich aus dem Verhältnis des Kaufpreises einer Wohnung zu den möglichen jährlichen Mieteinnahmen. Je höher der Vervielfältiger, desto schwieriger ist es, den Kaufpreis durch die Vermietung einer Wohnung zu refinanzieren.

21 Das Handlungskonzept mit dem Titel „ZUKUNFT WOHNEN.DÜSSELDORF“ ist unter <https://www.duesseldorf.de/planung/stadtentw/handlungskonzept/pdf/zukunft-wohnen.pdf> abrufbar (letzter Abruf: 10.05.2016).

22 Der Preis bezieht sich auf das Jahr 2016 und ist an den Baupreisindex gekoppelt. Der Mietpreis wird für jede Wohnung auf 10 Jahre festgeschrieben.

Maßnahmen zur Förderung preisgünstigen Wohnraums

Gleich mehrere Maßnahmen aus dem Handlungskonzept für den Wohnungsmarkt sind auf die Unterstützung des öffentlich geförderten Wohnungsbaus ausgerichtet:

- Zur Finanzierung des Erwerbs privater Grundstücke für den Bau geförderter Mietwohnungen stellt die Stadt Düsseldorf ein städtisches Förderprogramm in Aussicht.
- Bei dem Erwerb städtischer Grundstücke für den Bau geförderter Mietwohnungen verzichtet die Stadt auf marktübliche Preise und begrenzt den Verkaufspreis der Grundstücke auf 230 €/m² bzw. 290 €/m².²³
- Bei dem Erwerb städtischer Grundstücke für den Bau von öffentlich gefördertem selbstgenutztem Eigentum verzichtet die Stadt auf 20 % des marktüblichen Verkaufspreises.
- Wohnungsinhaber, die ihre Wohnung für 15 Jahre zur Belegung durch die Stadt zur Verfügung stellen, erhalten über diesen Zeitraum einen monatlichen Zuschuss von 2,00 €/m².

Darüber hinaus ist ein Investitionsprogramm zur Förderung des preisgedämpften Mietwohnungsbaus (8,50 €/m²) vorgesehen. Investoren, die dieses Segment realisieren, sollen von der Stadtparkasse Darlehen ohne den Einsatz von liquiden Eigenmitteln erhalten. Außerdem besteht bereits ein städtisches Förderprogramm zur finanziellen Unterstützung von Familien beim Bau selbstgenutzten Wohneigentums in Form von zinsfreien Darlehen. Empfänger dieser Förderung dürfen die Einkommensgrenzen der sozialen Wohnraumförderung um maximal 50 % überschreiten.

Wohnungsbau in bestehenden Quartieren

Nach dem Leitsatz „Innen- vor Außenentwicklung“ ist die Düsseldorfer Stadtplanung dazu aufgefordert, auch innerhalb bestehender Quartiere Möglichkeiten für den Wohnungsneubau auszuloten. Über städtebauliche Rahmenpläne, städtebauliche Wettbewerbe oder Gutachterverfahren sollen Brachflächen und Baulücken für den Wohnungsbau nutzbar gemacht werden. Über solche Instrumente soll sowohl die Qualität des Gebauten gesichert werden, als auch die Vorbehalte gegen den Wohnungsbau in Form von Nachverdichtung ab-

gebaut werden. Für eine beschleunigte Umsetzung von Innenentwicklungsprojekten wird auch von der Möglichkeit des § 13a BauGB (Bebauungspläne der Innenentwicklung) Gebrauch gemacht. Ebenfalls werden Möglichkeiten zur Reduzierung des Stellplatzschlüssels (bisher 1:1) überprüft, die vor allem auch eine preisdämpfende Wirkung bei Innenentwicklungsprojekten haben sollen.

Als Instrumente zur Erfassung von Baulücken sieht das Handlungskonzept zum einen den sogenannten „Innenhofatlas“ vor, der unter anderem Potenziale für den Wohnungsneubau innerhalb bestehender Blockrandbebauung aufzeigen soll. Zum anderen werden durch eine Evaluierung rechtskräftiger Bebauungspläne Flächen identifiziert, für die bereits Baurecht besteht, deren Wohnungsbaupotenzial jedoch nicht ausgeschöpft ist. Als weitere Form der Innenentwicklung sollen Bürogebäude, für die kurz- oder mittelfristig keine ausreichende gewerbliche Nutzung absehbar ist, auf ihre Tauglichkeit als Wohnstandort hin überprüft und eine Umwandlung ggf. planungsrechtlich unterstützt werden.

Weitere Maßnahmen

Neben planerischen und finanziell fördernden Maßnahmen sind auch Beratungs- und Informationsangebote Teil des wohnungspolitischen Konzepts der Stadt Düsseldorf. Ein Bestandteil ist die Beratung von Bewohnerinnen und Bewohnern von Wohnungen (Beratungen für geeignete Umbaumaßnahmen und Alltagshilfen, Serviceangebot für Umzugswillige), um den Wohnungsbestand an die Bedürfnisse anzupassen bzw. die Bevölkerung auf geeignete Wohnangebote aufmerksam zu machen. Ein weiterer Bestandteil ist die Beratung von potenziell Bauenden in Bezug auf Baurecht, Wohnungsmarktsegmente (z. B. Barrierefreiheit) und die passenden Fördermöglichkeiten. Darüber hinaus betreibt die Stadt Düsseldorf eine umfassende Wohnungsmarktbeobachtung, deren Ergebnisse den Akteuren des Wohnungsmarkts bereitgestellt werden.

Mit Bezug auf die Flächenknappheit innerhalb des Düsseldorfer Stadtgebiets wird eine regionale Kooperation in der Wohnungspolitik als besonders dringlich angesehen. Bisher bestehen jedoch nur unverbindliche Absprachen. Engere Kooperationen, wie sie sich beispielsweise in der Neuaufstellung des Regionalplans durch die Bezirksregierung Düsseldorf ausdrücken könnten (gültiger Plan von 1999), sind noch im Abstimmungsprozess.

²³ Die Höhe des Verkaufspreises ist abhängig von der Art der in Anspruch genommenen Wohnungsbauförderung des Landes Nordrhein-Westfalen. Investoren, welche die Wohnungsbauförderung mit den Konditionen für die Einkommensgruppe A (Wohnberechtigungsschein) in Anspruch nehmen zahlen 230 €/m², für die Einkommensgruppe B (+40 % bis +60 %) zahlen sie 290 €/m².

3.3.3 Die Struktur des Wohnungsneubaus in Düsseldorf

Der Wohnungsneubau in Düsseldorf ist im Wesentlichen durch den Bau von Wohnungen in Mehrfamilienhäusern geprägt. Aus den Zahlen der amtlichen Statistik des Statistischen Landesamtes ergibt sich für die insgesamt 2.443 in 2014 fertiggestellten Wohnungen ein Anteil des Geschosswohnungsbaus von 86 % (2.111 WE). Die vorgenommene Untersuchung des Neubaujahrgangs 2014 ergibt für insgesamt 1.897 Wohnungen eine Geschosswohnungsquote von 90 % (1.716 WE).²⁴ Eine große Rolle im Düsseldorfer Wohnungsneubau spielten in den vergangenen Jahren Großprojekte, allen voran die beiden Gelände der ehemaligen Güterbahnhöfe in Düsseldorf-Oberkassel und nordöstlich der Innenstadt (Düsseldorf-Pempelfort). In dem untersuchten Neubaujahrgang 2014 wurden alleine auf diesen beiden Flächen 674 Wohneinheiten errichtet. Das entspricht über einem Drittel des gesamten Neubaus. Beide Gebiete liegen in ausgesprochen repräsentativen Wohnlagen und trugen mit den dort erzielten Verkaufspreisen für Eigentumswohnungen zu der feststellbaren Preisentwicklung auf dem Düsseldorfer Wohnungsmarkt bei. Die große Zahl der Wohnungen für den hoch- und höchstpreisigen Wohnungsmarkt (Preise bis zu 11.000 €/m² Wohnfläche), die in relativ kurzer Zeit durch die Entwicklung der Gebiete auf den Wohnungsmarkt gelangt, führt dazu, dass sich die einzelnen Anbieter mit ihren Konzepten abheben möchten. So lagen im untersuchten Neubaujahrgang auch einzelne Objekte (30 WE) in einer „Gated Community“, den sogenannten „Heinrich Heine Gärten“ in Düsseldorf-Heerdt. Durch seine Größe hebt sich ein 18-stöckiger Wohnturm auf dem Gelände des ehemaligen Güterbahnhofs mit 113 Wohnungen von den anderen realisierten Wohngebäuden ab.

Die Konversion ehemals industriell genutzter Areale ist in Düsseldorf bereits weit fortgeschritten, mangelt es doch aufgrund des beschränkten Stadtgebiets an der Verfügbarkeit alternativen Baulands. Diese oft großflächigen Gebiete wurden durch die Stadt mit Bebauungsplänen oder über vorhabenbezogene Bebauungspläne geplant. Die Erfahrungen, die mit den auf diesen Flächen realisierten Verkaufspreisen gemacht wurden, waren ein Ausgangspunkt dafür, die Einführung eines Bauland-

modells (Düsseldorfer Modell) zu beschließen. Im Anschluss an die Einführung des Modells kam es jedoch zu Unklarheiten bei dessen Anwendung.²⁵ Auf Verwaltungsseite führte diese Unsicherheit zu Verzögerungen bei den Planverfahren. Auf Investorenseite kam es vor der Einführung zu vorgezogenen Investitionen und nach der Einführung zur Investitionszurückhaltung aufgrund der unklaren Rahmenbedingungen. Diese Unsicherheiten, aber auch die Tatsache, dass die großen Konversionsprojekte inzwischen weitgehend abgeschlossen sind, führte zu einem Rückgang der Baugenehmigungen. Wurden im Jahr 2014 in Wohngebäuden insgesamt 2.443 Wohnungen genehmigt, schrumpfte die Zahl der genehmigten Wohnungen in 2015 laut aktuellen Zahlen des IT.NRW auf 1.122 Wohnungen und brach damit um über die Hälfte ein. Inwiefern dieser Einbruch der Baugenehmigungszahlen nur ein kurzfristiges Phänomen ist oder sich die Ursachen als bemerkbare Einschränkung für den Wohnungsneubau herausstellen, wird sich erst nach einem Blick auf die zukünftigen Baufertigstellungszahlen sagen lassen.

Die beschriebene Struktur des Wohnungsneubaus auf teilweise großflächigen Konversionsflächen spiegelt sich auch in den Genehmigungsgrundlagen der Neubauprojekte wider. 68 % des Geschosswohnungsbaus findet im Rahmen von Bebauungsplänen statt, die weniger als 10 Jahre in Kraft sind. 29 % der Bebauungspläne sind nach Fertigstellung der Bebauung sogar erst weniger als 5 Jahre in Kraft. Die schnelle Realisierung spricht für die Attraktivität der ausgewiesenen Flächen. Im Geschosswohnungsbau wie auch im Ein- und Zweifamilienhausbau spielen in Düsseldorf Baugenehmigungen nach § 34 BauGB eher eine untergeordnete Rolle. Grund hierfür ist die weitläufige Überplanung des Stadtgebiets mit Bebauungsplänen, so dass nur wenige Standorte überhaupt für eine Baugenehmigung nach § 34 BauGB in Frage kommen. Teilweise werden in älteren Bebauungsplangebieten (mehr als 20 Jahre in Kraft) noch freie Flächen bebaut bzw. werden Grundstücke nach vorherigem Abriss des Bestandes im Rahmen der bestehenden Baurechte neu bebaut. Diese Form der Nachverdichtung bzw. Bestandsoptimierung spielt vor allem im Einfamilienhausbau eine große Rolle. Die Baufertigstellungen im Eigenheimbau in aktuellen Bebauungsplangebieten beschränkten sich im Jahr 2014 auf das Gebiet einer ehemaligen Kaserne in Düsseldorf-Mörsenbroich und ein kleine-

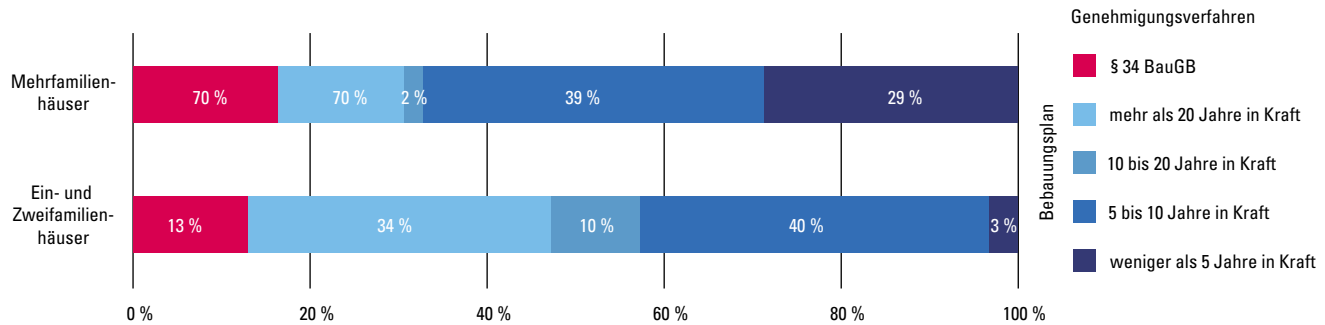
²⁴ Die unterschiedlichen Zahlen ergeben sich aus den unterschiedlichen Erfassungsmethoden durch die Landesstatistik (IT.NRW) und die Stadt Düsseldorf. Während die Kommune auch rückwirkend Fertigstellungsmeldungen berücksichtigt (bei Fertigstellung 2013 und Eingang der Fertigstellungsmeldung 2014 erfolgt die Erfassung für das Jahr 2013), erfasst das Land lediglich den Fertigstellungseingang (bei Fertigstellung 2013 und Eingang der Fertigstellungsmeldung 2014 erfolgt die Erfassung für das Jahr 2014).

²⁵ Die Unsicherheiten beruhen i. W. auf der Ausgestaltung des Segments des preisgedämpften Wohnungsbaus. Dem Beschluss des Stadtrats zu einer Konkretisierung der Quotierungsregelung im April 2016 ging eine 2 Jahre dauernde Diskussion über die Miethöhe des sog. preisgedämpften Wohnungsbaus voraus.

res Neubaugebiet in Düsseldorf-Gerresheim. Mit 58 von insgesamt 191 wurde fast jedes dritte Einfamilienhaus in einem dieser beiden Neubaugebiete realisiert. Beide Standorte zeichnen sich durch

eine integrierte Lage im Siedlungsgefüge aus und stellen keine Siedlungsflächenenerweiterung im Außenbereich dar.

Abbildung 28:
Düsseldorf: Genehmigungsgrundlage der analysierten Neubauvorhaben (Anteil der Wohnungen)



Datengrundlage: Stadt Düsseldorf, Quaestio; Darstellung: Quaestio

Neubautyp: Einfamilienhaus-Neubaugebiete in integrierten Lagen



Links: Düsseldorf-Mörsenbroich, rechts: Düsseldorf-Gerresheim; Fotos: Quaestio

Die in 2014 bebauten Neubaugebiete liegen in integrierten Lagen und sind fast vollständig von angrenzender Bebauung umgeben. Aufgrund ihrer zentrumsnahen Lage sind die Preise trotz kleiner Grundstücke relativ hoch. Für Reihenhäuser und Doppelhäuser liegen die Kaufpreise bei 400.000 € bis 600.000 €. Ein freistehendes Neubau-Einfamilienhaus liegt inkl. Grundstück bei 600.000 € bis 900.000 €. Der Zielgruppe entsprechend, die in der Lage ist solche Preise zu zahlen, sind die Häuser in ihrer Ausstattung gehoben.

Neubautyp: Einfamilienhausneubau in bestehenden Siedlungen



Links: Düsseldorf-Grafenberg, rechts: Düsseldorf-Wittlaer; Fotos: Quaestio

In den bestehenden Einfamilienhaussiedlungen findet Neubau auf bestehenden Baulücken oder infolge eines vorangegangenen Abrisses statt. Bei den neu entstandenen Gebäuden finden sich zu etwa gleichen Teilen solche, die sich baulich in die bestehende Nachbarschaft einbetten und solche, die durch extravagante Architektur im Kontrast mit der umliegenden Bebauung stehen. Zweitere sind überwiegend, aber nicht ausschließlich in den besseren Wohnquartieren zu finden.

Neubautyp: Großprojekte in innenstadtnahen und hochpreisigen Lagen



Links: Düsseldorf-Pempelfort, rechts: Düsseldorf-Oberkassel; Fotos: Quaestio

In den großen Entwicklungsgebieten Düsseldorfs orientiert sich der Wohnungsneubau an zahlungskräftigen Käufern. Die Kaufpreise für Eigentumswohnungen liegen in diesen Lagen für die Top-Wohnungen (Penthouse) teilweise bei über 10.000 €/m². Über das äußere Erscheinungsbild versuchen die Projektentwickler ihre Objekte von der restlichen Umgebung abzuheben und eigene Marken zu entwickeln („Le Flair“, „Le Quartier Central“, „Heinrich Heine Gärten“). Aktuell befindet sich in diesem Segment das „Andreas Quartier“ auf dem ehemaligen Gelände des Landes- und Amtsgericht unmittelbar nördlich der Altstadt in der Realisierung und Vermarktung (Stand: 05/2016).

Neubautyp: Baulücken in innenstadtnahen und hochpreisigen Lagen



Links: Düsseldorf-Oberkassel, rechts: Düsseldorf-Altstadt; Fotos: Quaestio

Abseits der großen Entwicklungsgebiete sind in innenstadtnahen Lagen nur wenige Neubauvorhaben anzutreffen. Diese entstehen auf Grundstücken, die bisher entweder nicht für Wohnen genutzt wurden oder auf denen einfacherer Bestandswohnungsbau durch gehobenen Wohnungsneubau ersetzt wird. Tatsächlich neuer Wohnraum entsteht in zweitem Fall nicht. Preislich liegen diese Wohnungen im absoluten Spitzensegment.

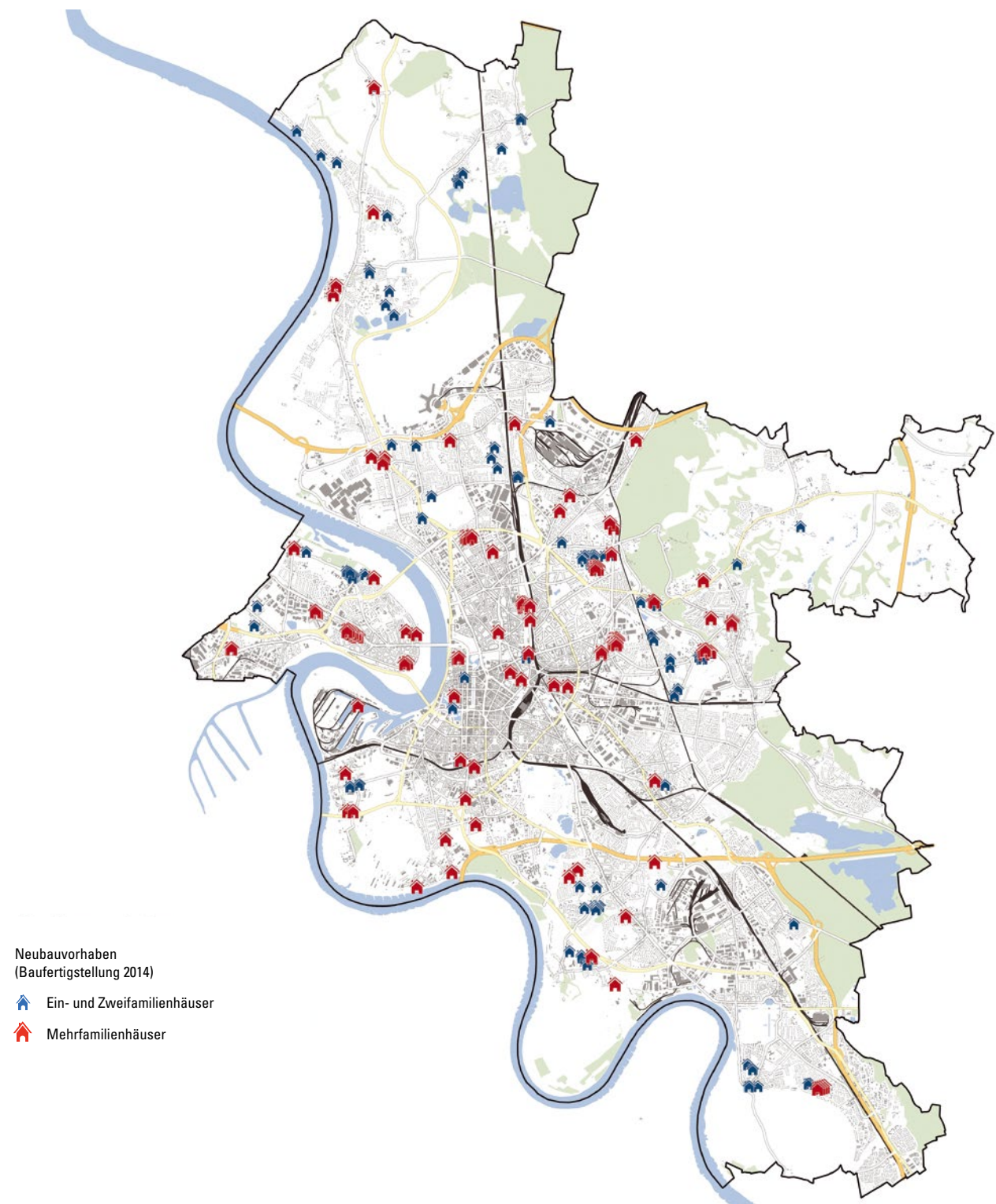
Neubautyp: Geschosswohnungsbau in weniger zentralen Lagen



Links: Düsseldorf-Itter, rechts: Düsseldorf-Ludenberg; Fotos: Quaestio

Der Geschosswohnungsneubau in weniger repräsentativen Lagen findet in Düsseldorf vor allem in kleineren Maßstäben statt. In Baulücken oder kleineren Umnutzungsflächen entstehen im Wesentlichen kleinere Objekte mit 5 bis 10 Wohnungen, in größeren Baulücken auch bis zu 25 Wohnungen. Eine Ausnahme bildete ein Wohnkomplex in Düsseldorf-Flehe, in dem sich 118 Wohnungen auf mehrere Gebäude verteilen. Wohnungen in diesen Lagen kosten zwischen 3.000 und 4.500 €/m².

Abbildung 29:
Düsseldorf: Räumliche Verteilung der analysierten Neubauvorhaben

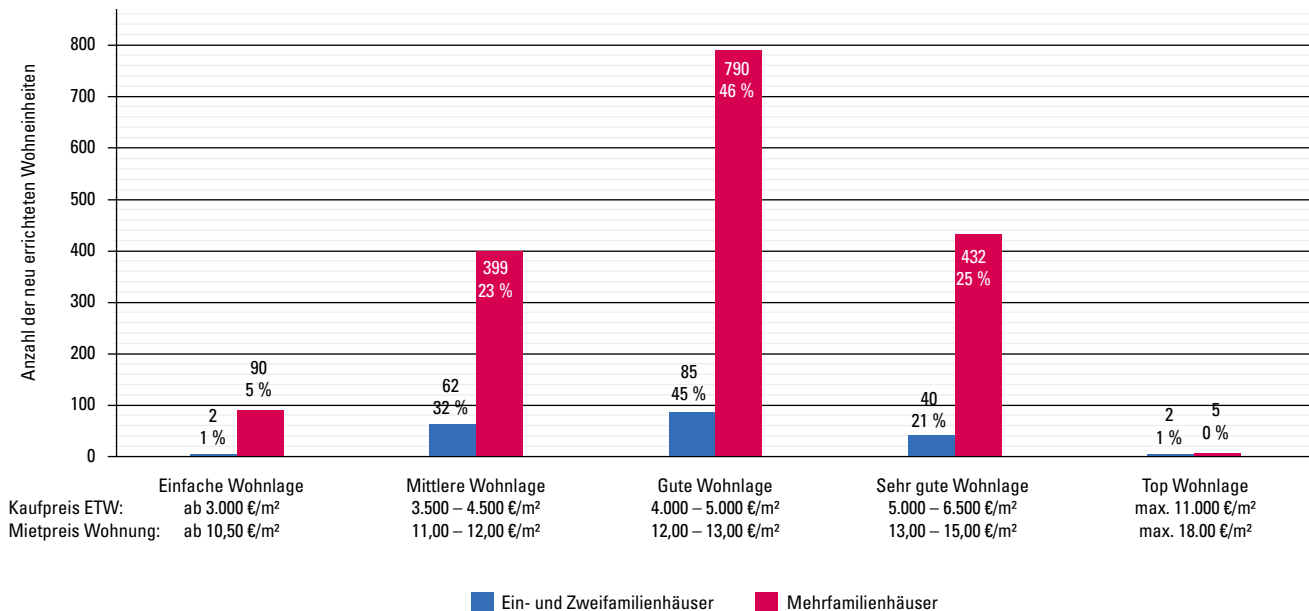


Datengrundlage: Stadt Düsseldorf, Quaestio; Kartengrundlage: OpenStreetMap; Darstellung: Quaestio

In der Untersuchung des Neubaujahrgangs 2014 wurden alle Neubauprojekte verortet (Abbildung 29). In der Karte wird sichtbar, wie sehr sich der Wohnungsneubau auf Standorte innerhalb der bestehenden Siedlungsstruktur konzentriert. Projekte der Außenentwicklung sind nicht vorhanden. Mit diesen Standorten in integrierten Lagen sind auch Lagequalitäten verbunden, wie etwa eine gute Anbindung an das ÖPNV-Netz, eine gute Nahversorgung (z. B. Lebensmittel) und eine gute Versorgung mit Einrichtungen der sozialen Infrastruktur (z. B. Kitas, Grundschulen). Werden die verorteten Neubauprojekte in eine Wohnlagenkarte übertragen, sind diese Standorte überwiegend als gut (46 %) oder sehr gut (25 %) bewertet (Abbildung 30). Nur

gut ein Viertel der Standorte, an denen Wohnungsneubau stattfindet, wird als mittel (23 %) oder gar einfach (5 %) bezeichnet. Ein Vergleich mit den anderen Fallstudien zeigt, dass die Ertragsperspektiven (mögliche Kauf- und Mietpreise, siehe Abbildung 31) an diesen Standorten jedoch durchaus für den Wohnungsneubau geeignet sind. Eine Konzentration der Neubautätigkeit auf die guten und sehr guten Lagen wird insofern weniger ein Problem der Investorenmobilisierung für die einfachen und mittleren Wohnbaustandorte sein, als vielmehr die mangelnde Verfügbarkeit von Grundstücken in diesen Lagen. Diese aus der Neubauerhebung abgeleitete Einschätzung wurde in allen geführten Investorengesprächen uneingeschränkt bestätigt.

Abbildung 30:
Düsseldorf: Verortung der analysierten Neubauvorhaben in Wohnlagenkategorien (Anzahl der Wohnungen)



Datengrundlage: Stadt Düsseldorf, iib Dr. Hettenbach (Stand: 01/2016), Quaestio; Darstellung: Quaestio

Abbildung 31:
Düsseldorf: Wohnlagenkategorien und damit verbundene Miet- und Kaufpreise für Neubauwohnungen

Preisniveau				
Kategorie	Merkmale	Kaufpreis Neubau-Eigentumswohnung	Miete für Neubauwohnungen	Beispielquartiere
Einfache Wohnlage	Stadtteile mit größerer Entfernung zur Innenstadt und mit Gewerbeanteilen	ab 3.000 €/m ²	ab 10,50 €/m ²	Garath, Hassels
Mittlere Wohnlage	Dichter bebaute Stadtteile abseits von Rhein und Innenstadt	3.500 – 4.500 €/m ²	11,00 – 12,00 €/m ²	Unterrath, Oberbilk, Wersten, Flingern Süd
Gute Wohnlage	Innenstadtnahe oder rheinnahe Stadtteile	4.000 – 5.000 €/m ²	12,00 – 13,00 €/m ²	Pempelfort, Derendorf, Unterbilk, Lohhausen
Sehr gute Wohnlage	Stadtteile mit unmittelbarer Lage am Rhein und/oder repräsentativer Bebauung	5.000 – 6.500 €/m ²	13,00 – 15,00 €/m ²	Oberkassel, Niederkassel, Altstadt, Düsseldorf, Golzheim, Kaiserswerth
Top Wohnlage	Kleinräumige Lagevorteile innerhalb von Stadtteilen sehr guter Wohnlage	max. 11.000 €/m ²	max. 18,00 €/m ²	

Datengrundlage: ibb Dr. Hettenbach (Stand 01/2016); Darstellung: Quaestio

Für die Fallstudie Düsseldorf war aufgrund der alternativen methodischen Herangehensweise in Bezug auf die Datenbereitstellung eine Auswertung der Neubauerhebung nach Bauherren nicht möglich. Einen Hinweis kann jedoch die Auswertung der Wohngebäudeerhebung des Zensus 2011 herangezogen liefern. Diese Auswertung bezieht sich jedoch auf die Baujahrgänge 2009 und 2010. Für die Ein- und Zweifamilienhäuser dieser Jahrgänge weist der Zensus eine Vermietungsquote von 33 % aus und damit einen deutlich höheren Wert als in den anderen Fallstudienstädten (12 % bis 21 %). Bei den Wohnungen in Mehrfamilienhäusern ist der größte Anteil im Besitz von Privatpersonen, die ihre Wohnung vermieten (60 %). Private Vermieter und Selbstnutzer (17 %) können zum einen selbst als Bauherr das Wohngebäude, in dem sich die Wohnung befindet, errichtet haben. Deutlich häufiger werden diese Wohnungen jedoch durch einen Projektentwickler gebaut worden sein, welcher die Wohnung nach Fertigstellung an Privatpersonen verkauft. Der Anteil der Neubauwohnungen, der sich im Besitz von Genossenschaften (1 %) und der kommunalen Wohnungsbaugesellschaft (3 %) befindet, ist dagegen verschwindend gering. Es ist davon auszugehen, dass sich die Vermietungsquote von 80 % im Geschosswohnungs-

bau in den Jahren nach 2011 deutlich reduziert hat. Gerade in den guten und sehr guten Lagen, in denen in Düsseldorf schwerpunktmäßig der Neubau stattfindet, können die hohen Kaufpreise nicht oder kaum noch durch die Mieteinnahmen refinanziert werden. Trotz ebenfalls steigender Mieten haben sich die Kaufpreise für Eigentumswohnungen von den Mietpreisen entkoppelt und machen auf diese Weise den Kauf einer Wohnung als Kapitalanlage in diesem Segment nicht lohnenswert. Wie auch in den Investorengesprächen deutlich wurde, richtet sich der Verkaufspreis demnach an der Zahlungsbereitschaft von Selbstnutzern bzw. zukünftigen Selbstnutzern²⁶ und nicht rein an dem wirtschaftlichen Nutzwert.

26 Als zukünftige Selbstnutzer werden an dieser Stelle solche Käufer bezeichnet, die sich Wohnungseigentum kaufen, dieses aber nicht zeitnah als eigenen Wohnraum nutzen, sondern zunächst vermieten. Der Kauf geschieht dennoch in der Annahme, die Wohnung zu einem späteren Zeitpunkt selbst (oder durch die eigenen Kinder) zu nutzen. Insofern greift für diese Wohnungen nicht dieselbe Renditeerwartung wie für klassische Kapitalanlagen.

3.3.4 Gesamteinschätzung der Neubauaktivitäten auf dem Wohnungsmarkt in Düsseldorf

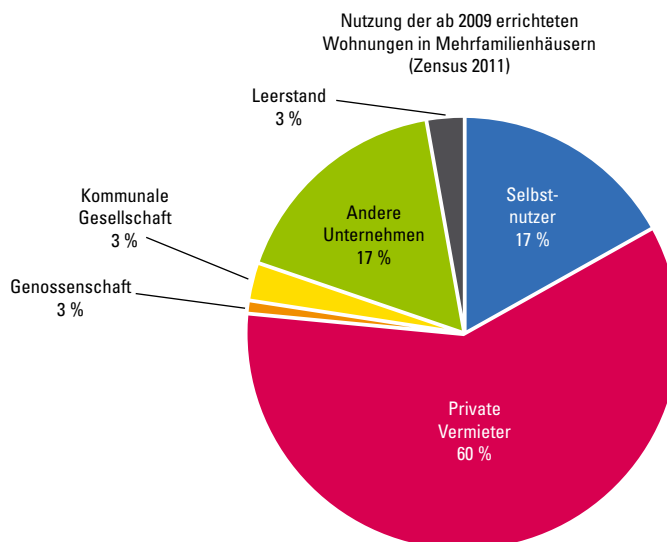
Trotz eines bereits langanhaltenden Wachstums wurde der Wohnungsneubau in Düsseldorf über viele Jahre nicht prioritär behandelt. Erst seit der Erarbeitung des im Jahr 2013 verabschiedeten Handlungskonzepts für den Wohnungsmarkt wird dieses Thema von Seiten der Stadt forciert und in Zusammenarbeit mit den Wohnungsbauinvestoren auch umgesetzt. In diesen Zeitraum fällt auch die Realisierung zahlreicher kleinerer und größerer Entwicklungsgebiete, wie beispielsweise der ehemalige Güterbahnhof in Düsseldorf-Pempelfort. Auch durch diese Bauflächen konnte in den letzten Jahren die Bautätigkeit deutlich gesteigert werden.

Dieser Wachstumstrend droht aktuell jedoch ins Stocken zu geraten. Hauptgrund hierfür ist das fehlende Grundstücksangebot. Nachdem die großen Entwicklungsgebiete umgesetzt sind, fehlen innerhalb des eng zugeschnittenen Stadtgebiets die Flächen für den Wohnungsbau. Die befragten Investoren klagen massiv über den hohen Wettbewerb auf dem Grundstücksmarkt und den damit verbundenen Akquiseaufwand beim Grundstücksankauf. Die Preise für die wenigen verfügbaren Grundstücke steigen unter diesen Umständen von einem schon hohen Niveau kommend in immer höhere Preislagen. Umgelegt auf die Wohnungspreise kommt für den auf diesen Flächen realisierten Wohnungsneubau nur noch eine kleine potenzielle Käuferschicht in Betracht. Selbst renommierte Projektentwickler sehen sich inzwischen regi-

onal nach anderen Märkten um, da auf dem Düsseldorfer Markt der Umsatz nicht konstant gehalten werden kann. Genossenschaften und andere Anbieter preisgünstigen Wohnraums haben auf dem freien Grundstücksmarkt keine Möglichkeiten sich mit Bauland zu versorgen.

Gerade um letzterem Problem entgegenzuwirken, war das mit dem Handlungskonzept für den Wohnungsmarkt eingeführte Baulandmodell gedacht. Die Unklarheiten bei dessen Umsetzung führen jedoch zunehmend zu Unsicherheiten bei den Investoren, so dass diesem Instrument bisher kaum eine positive Wirkung auf die Neubautätigkeit zugeschrieben werden kann. Welchen konkreten Einfluss dies tatsächlich auf die Bautätigkeit hat, kann hier aber nicht endgültig beurteilt werden.

Abbildung 32:
Düsseldorf: Eigentumsverhältnisse und Nutzung von Wohnungen im Geschosswohnungsbau mit den Baujahren ab 2009 (Zensus 2011)



3.4 Freiburg

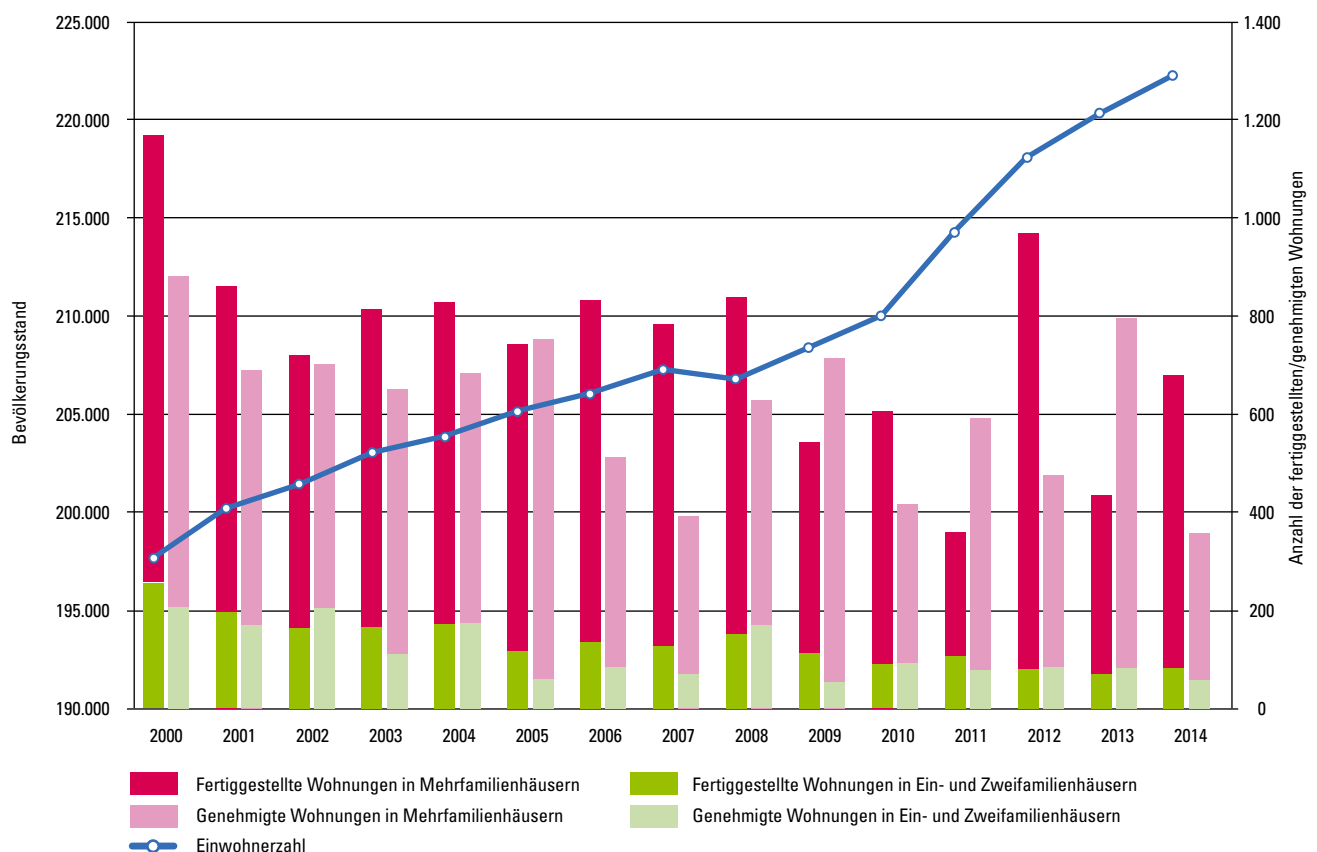
3.4.1 Wohnungsmarktsituation und Wohnungsmarktentwicklung in Freiburg

Freiburg befindet sich als traditionelle Universitätsstadt mit einer anhaltend prosperierenden Wirtschaftsentwicklung in einem bereits lang andauernden Wachstumsprozess, welcher in den vergangenen Jahren an Fahrt aufgenommen hat. Freiburg gewinnt aufgrund der hohen Lebensqualität, des positiven Images (u. a. großes ökologisches Bewusstsein in der Stadtentwicklung) und der Bedeutung als Hochschul- und Ausbildungsstandort deutlich an Bevölkerung. Zwischen 2000 und 2014 ist Freiburg um fast 25.000 Personen gewachsen. Die für den Wohnungsmarkt relevante Zahl der Haushalte ist dabei aufgrund der Tendenz zu kleineren Haushalten sogar prozentual stärker gestiegen als die Einwohnerzahl. Auffällig ist im Zusammenhang mit dem Bevölkerungswachstum, dass sich dieses vor allem aus der Zuwanderung junger Menschen zwischen 18 und 25 Jahren ergibt. Bei den Familienhaushalten weist Freiburg hingegen ein negatives Wanderungssaldo auf. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass in innerstädtischen Lagen Familien mit Kindern mit den vielfach zahlungskräf-

tigeren studentischen Wohngemeinschaften konkurrieren müssen.

Die Stadt Freiburg liegt am westlichen Rand des Schwarzwaldes im Übergang zum Oberrheintal. Nach Osten bildet das Tal der Dreisam den Zugang zum Schwarzwald, welches innerhalb des Freiburger Stadtgebiets dicht bebaut ist. Aus dieser siedlungsgeographischen Situation heraus ergeben sich für die Stadt ausschließlich in der westlich angrenzenden Oberrheinebene Wachstumsmöglichkeiten. In den 1990er Jahren wurden in Freiburg dieser Richtung folgend zwei große Wohnquartiere neu entwickelt. Mit dem Stadtteil Vauban entstand seit 1998 Wohnraum für rund 5.000 Personen auf der Fläche einer ehemaligen Kaserne. Auf dem ehemaligen Rieselfeld entstand seit 1993 ein ebenso benannter Stadtteil für sogar 9.000 Personen. Begleitet wurden diese Entwicklungen von Investitionen in die öffentliche Infrastruktur, wie beispielsweise dem Bau neuer Straßenbahnstrecken. Aufgrund des anhaltenden Bevölkerungswachstums und dem zunehmenden Wohnungsmangel wird derzeit der Neubau eines weiteren neuen Stadtteils in der Dietenbachniederung unmittelbar nördlich des neuen Stadtteils Rieselfeld vorbereitet.

Abbildung 33:
Freiburg: Bevölkerungsentwicklung und Bautätigkeit 2000 bis 2014



Das Ende der Neubautätigkeit in den neu errichteten Stadtteilen ist deutlich in der zwischen 2000 (1.166 WE) und 2011 (356 WE) rückläufigen Zahl der Baufertigstellungen erkennbar (Abbildung 33). Auf noch niedrigerem Niveau befindet sich die Zahl der Baugenehmigungen, so dass in dem betrachteten Zeitraum zwischen 2000 und 2015 ein Genehmigungsüberhang von rund 1.900 Wohneinheiten abgebaut wurde bzw. in Einzelfällen in den genehmigten Bauvorhaben mehr Wohnungen errichtet wurden als ursprünglich geplant. Eine deutliche Steigerung der Baufertigstellungen erfolgte erstmals im Jahr 2012 als mehrere größerer Wohnungsbauprojekte im Mehrfamilienhausbau abgeschlossen und bezogen wurden (z. B. Quartier Berliner Allee, Mehrgenerationenquartier am Turmcafé). Eine Stabilisierung der Bautätigkeit auf diesem Niveau erfolgte jedoch nicht. Noch stärker als im Segment des Mehrfamilienhausbaus ist der Rückgang der Bautätigkeit im Ein- und Zweifamilienhausbau. Im Jahr 2014 wurden lediglich 83 Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern fertiggestellt.

3.4.2 Wohnungspolitik in Freiburg

Die Freiburger Wohnungspolitik geriet in der Mitte des Jahres 2015 in die Schlagzeilen als der Freiburger Gemeinderat eine Quote von 50 % öffentlich geförderten Wohnungsbau für Neubauvorhaben beschloss. Im Anschluss an diese Entscheidung entfachte eine heftige Diskussion zwischen Befürwortern und Gegnern einer solch hohen Quote. Kern dieser Diskussion war die Frage, ob diese Regulierung des Wohnungsneubaus zu einer so hohen finanziellen Belastung der Wohnungsbauinvestoren führt, dass die Neubautätigkeit in der Folge abnimmt und insgesamt weniger Wohnraum geschaffen wird. Die Ausweitung des Wohnungsneubaus ist jedoch ausgesprochenes Ziel der Freiburger Wohnungspolitik. Diese wurde letztmalig 2013 mit dem kommunalen Handlungsprogramm Wohnen durch die Stadt Freiburg grundsätzlich ausgerichtet. Darin heißt es: „Die Stadt Freiburg bekennt sich als wachsende Großstadt zur Notwendigkeit eines Siedlungswachstums, das nach den Grundsätzen der Nachhaltigkeit gesteuert und gestaltet wird.“²⁷ Mit diesem Bekenntnis verbindet sich der selbstgestellte Auftrag sowohl im Innen- als auch im Außenbereich ausreichend Flächen für den Bau von Wohnungen bereitzustellen, um dem zukünftigen Bevölkerungs- und damit Nachfragewachstum gerecht zu werden.

Anschließend an das Handlungsprogramm Wohnen wurde im Auftrag der Stadt Freiburg eine „Wohnungsbedarfsanalyse und Wohnungsnach-

frageprognose“ erstellt.²⁸ Diese kam zu dem Ergebnis, dass in Freiburg ein jährliches Bauvolumen von rund 1.300 Wohnungen erforderlich ist, um den erwarteten Wohnungsbedarf zu decken. Für das Jahr 2014 (677 WE) wurde diese Marke bereits verfehlt und die niedrigen Genehmigungszahlen der Jahre 2014 (358 WE) und 2015 (662 WE) lassen darauf schließen, dass auch in naher Zukunft der Wert von 1.300 fertiggestellten Wohnungen pro Jahr bei weitem unterschritten wird.

Neuer Stadtteil Dietenbach

Die wohnungspolitische Maßnahme mit der mittel- und langfristig die größten Hoffnungen auf einen spürbaren Wohnungsmarkteffekt verbunden sind, ist die Entwicklung des neuen Stadtteils Dietenbach. Dieser Stadtteil soll unmittelbar nördlich an den erst vor wenigen Jahren abgeschlossenen neuen Stadtteil Rieselfeld anschließen und nach Fertigstellung circa 10.000 bis 13.000 Menschen Wohnraum bieten (Vorgabe durch den Gemeinderat: 5.000 WE). Derzeit befindet sich das Vorhaben in der Planung (Stand Mitte 2016). Eine erste Runde der Bürgerbeteiligung ist bereits abgehalten und der städtebauliche Wettbewerb befindet sich in der Vorbereitung. Mit dem Einzug erster Bewohner wird circa ab den Jahren 2023-2025 gerechnet. Die kurzfristigen Wohnungsengpässe können mit dieser Maßnahme von daher nicht beseitigt werden.

Baulandpolitische Grundsätze

Zentrales Instrument der Freiburger Wohnungspolitik und bereits seit 2009 in der Anwendung befindlich sind die „Baulandpolitischen Grundsätze“. Nach ersten Anpassungen 2012 erfolgte die vorerst letzte Änderung im Mai 2015, als der vorgeschriebene Anteil an öffentlich geförderten Wohnungen von 30 % auf 50 % erhöht wurde. Angewendet werden die Grundsätze auf allen Bauflächen, auf denen die Stadt Freiburg durch Bauleitplanung neues Baurecht schafft und auf denen private Bodenordnungsverfahren durchgeführt werden. Die Festsetzung der Forderungen an die Planungsbegünstigten (Grundstückseigentümer), mit denen ein Teil der planungsbedingten Bodenwertsteigerungen zugunsten des Gemeinwohls abgeschöpft werden soll, erfolgt in städtebaulichen Verträgen. Die Grundsätze setzen sich aus folgenden Bestandteilen zusammen:²⁹

1. Kindergärten und Kleinkindergruppen: Der Planungsbegünstigte verpflichtet sich, die Herstellungskosten der für die Versorgung der zukünftigen Bewohner des Plangebiets

²⁸ siehe Empirica (2014)

²⁹ Beschluss des Stadtrats der Stadt Freiburg vom 30.06.2009 und 19.05.2015

²⁷ siehe Stadt Freiburg (2013)

benötigten Plätze in Kindergärten und Kleinkindergruppen (unter 3-Jährige) zu übernehmen (Finanzierung bzw. Bau).

2. Geförderter Wohnungsbau: Der Planungsbegünstigte verpflichtet sich, innerhalb des Plangebiets geförderten Mietwohnungsbau im Umfang von 50 % der neu geschaffenen Geschossfläche zu realisieren. „Ausnahmen hiervon sind im Einzelfall zu begründen und vom Gemeinderat zu beschließen.“ Wie regelmäßig es zu diesen Ausnahmen kommen wird ist noch nicht abzuschätzen. Erstes und bisher einziges Projekt (Stand Mai 2016) bei dem die neue Regelung angewendet wurde ist ein Vorhaben der städtischen Wohnungsgesellschaft Freiburger Stadtbau (FSB).
3. Freiburger Neubau-Standards: Der Planungsbegünstigte verpflichtet sich, die neu errichteten Wohngebäude nach dem „Freiburger Effizienzhaus-Standard 55“ zu errichten. Die dort festgeschriebenen Anforderungen an die energetische Effizienz gehen über die Mindestanforderungen der EnEV 2009 hinaus.

Über diese drei wohnungspolitischen Grundsätze hinaus schöpft die Stadt Freiburg alle Möglichkeiten zur Refinanzierung von Leistungen im Planungs- und Erschließungsprozess aus. Hierzu gehören die Kosten für die städtebauliche Planung (Bebauungsplan, Vorhaben- und Erschließungsplan, Ergänzungssatzung), die beitragsfähigen Erschließungsanlagen (ohne öffentliche Leitungen und Kanäle) und die Ausgleichsmaßnahmen (inkl. dreijähriger Pflege).

Engagement des kommunalen Wohnungsunternehmens Freiburger Stadtbau (FSB)

Neben der Aktivierung des geförderten Wohnungsbaus durch die Baulandpolitischen Grundsätze, soll das Angebot an preisgünstigem Wohnraum auch durch den Neubau von Wohnungen durch die FSB erfolgen. Ziel ist es, dass die FSB jährlich 150 Wohnungen im Segment des öffentlich geförderten Wohnungsbaus errichtet und dieses Neubauvolumen bis auf 300 Wohnungen pro Jahr erhöht. In den vergangenen Jahren (2010–2014) erstellte die FSB durchschnittlich etwa 100 Wohnungen pro Jahr. Für eine weitere Ausdehnung der Neubauaktivitäten ist neben geeigneten Grundstücken auch eine Aufstockung des Eigenkapitals der Wohnungsgesellschaft erforderlich.

Darüber hinaus fördert die Stadt den geförderten Mietwohnungsbau durch die verbilligte Abgabe von Baugrundstücken um bis zu 25 % bzw. eine Reduzierung des Erbbauzinses auf bis zu 1 %. Außerdem werden bei Grundstücksvergaben Konzepte bevorzugt, welche einen erhöhten Anteil von gefördertem Mietwohnungsbau vorsehen.

Perspektivplan Freiburg

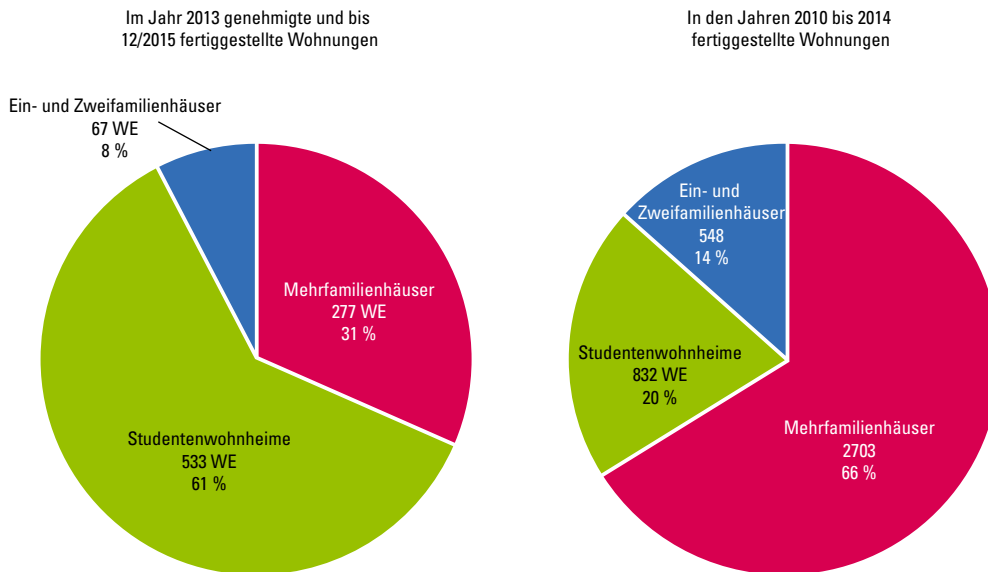
Mit Blick auf die oftmals schwierigen und langwierigen Abwägungsprozesse bei Wohnungsbauprojekten entwickelt die Stadt Freiburg derzeit einen sogenannten „Perspektivplan“. Dieser soll im Wesentlichen die Akzeptanz für Wohnungsbauvorhaben in der Bevölkerung steigern, indem er einmalig in einem Bürgerbeteiligungsverfahren erstellt wird und langfristig die Rahmenbedingungen für die Siedlungsentwicklung im Innen- und Außenbereich absteckt:

- Im Außenbereich dient der Perspektivplan als Grundlage für die Aktualisierung des Flächennutzungsplans. In der Erarbeitung des Perspektivplans soll bereits frühzeitig über zukünftige Siedlungsflächenenerweiterungen informiert und diskutiert werden.
- Im Innenbereich hat der Perspektivplan seine Hauptaufgabe. In ihm sollen räumlich differenziert städtebauliche Vorgaben festgeschrieben werden. Hierzu gehören die Dichte der Bebauung, die Höhe und Geschossigkeit von Bauvorhaben, die Grün- und Freiraumversorgung sowie die Ausstattung mit öffentlichen Räumen und Infrastrukturen. Diese Vorgaben sollen in Zukunft die Bewertungsgrundlage für neue Bauvorhaben in der Innenentwicklung sein (Nachverdichtung). Die Hoffnung ist, dass ein vorab abgestimmter Perspektivplan, in dem einmalig Qualitätskriterien bestimmt wurden, die Konflikte in den einzelnen Planungsverfahren minimiert.

Neben einem innerstädtischen Konsens zur Zielerreichung im Wohnungsneubau ist auch die Ausweitung der regionalen Kooperation vorgesehen. Dabei sollen Wohnbauflächen auf die Nachbarkommunen übertragen werden, die dann im Gegenzug die Freiburger Baulandpolitischen Grundsätze einhalten. In welchem Umfang auf diese Weise Wohnbauflächen generiert werden können, ist noch unklar. Räumlich soll sich die Flächenausweitung auf die Achsen entlang des schienengebunden öffentlichen Nahverkehrs (Breisgau S-Bahn 2020) konzentrieren.

Abbildung 34:

Freiburg: Vergleich der analysierten Neubauvorhaben (im Jahr 2013 genehmigte und bis 12/2015 fertiggestellte Wohnungen) mit den statistisch erfassten Baufertigstellungen der Jahre 2010 bis 2014



Datengrundlage: Stadt Freiburg, Quaestio; Darstellung: Quaestio

3.4.3 Die Struktur des Wohnungsneubaus in Freiburg

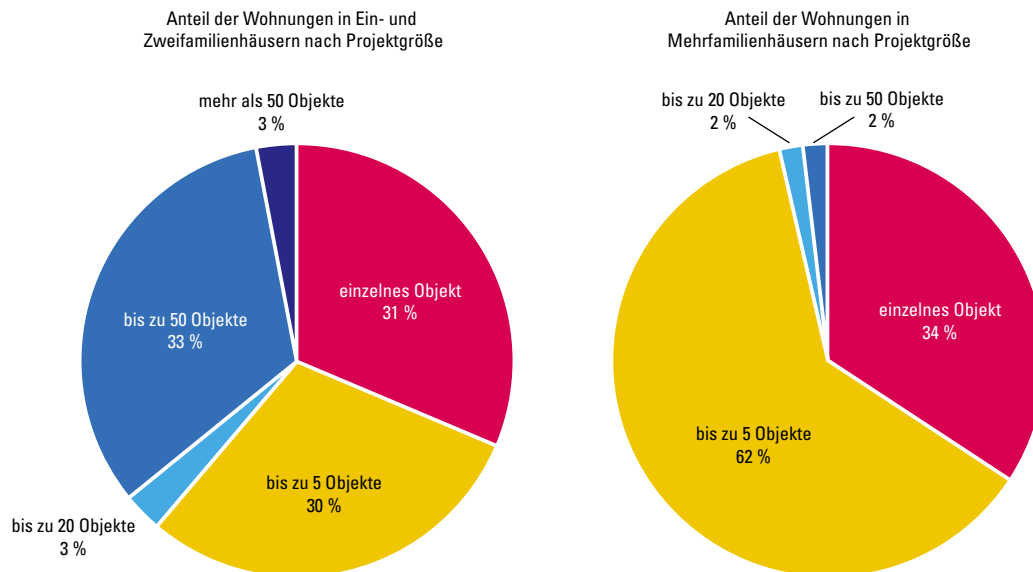
Für die Auswertung des Wohnungsneubaus in der Fallstudienstadt Freiburg standen zwei voneinander getrennte Datengrundlagen zur Verfügung. Zum einen ein adressscharfer Auszug aller Baugenehmigungen aus dem Jahr 2013 und zum anderen eine Auflistung aller statistisch mitgeteilten Baufertigstellungen der Jahre 2010 bis 2014 auf Ebene der 164 bewohnten statistischen Bezirke der Stadt Freiburg. Während die Adressen des Baugenehmigungsjahrgangs 2013 vor Ort aufgesucht und diejenigen Projekte dokumentiert wurden, die bis Dezember 2015 errichtet wurden, konnte die Datenbank der Jahre 2010-2014 statistisch ausgewertet werden.

Der Baugenehmigungsjahrgang 2013 wird stark von einem einzelnen Bauprojekt geprägt. Der 2013 genehmigte und 2014 fertiggestellte „campo novo“ ist ein privates Studentenwohnheim mit insgesamt 326 Wohneinheiten. Mit dieser für Freiburger Verhältnisse außergewöhnlichen Größe macht das Projekt damit alleine rund 40 % des Wohnungs-

neubaus im Genehmigungsjahrgang 2013 aus und ist auch der Grund für die im Vergleich zu den Jahren 2012 (476 WE) und 2014 (358 WE) hohe Zahl der genehmigten Wohnungen (795 WE). Auch wenn das Projekt in dieser Größenordnung eine Ausnahme darstellt, ist der Bau privater Studentenwohnheime in Freiburg eine relevante Größe innerhalb des Neubausegments. Zusammen mit weiteren 2013 genehmigten Studentenwohnheimen macht der Wohnheimbau insgesamt gut 60 % des Neubauvolumens aus. Im Zeitraum zwischen 2010 und 2014 wurden neben den im Jahr 2013 genehmigten 533 Wohnungen weitere rund 500 Wohnungen in Studentenwohnheimen errichtet.³⁰ Aufgrund dieser Größenordnung werden die Ergebnisse im Folgenden in die Neubausegmente Ein- und Zweifamilienhäuser, Mehrfamilienhäuser und Studentenwohnheime eingeteilt.

³⁰ In der Datenbank der Baufertigstellungen werden Studentenwohnheime nicht als eigenständiges Neubausegment unterschieden und sind daher nicht zweifelsfrei in der Datenbank identifizierbar. Für die Datenbankauswertung wurden alle Projekte mit mehr als 5 Wohneinheiten, die eine durchschnittliche Wohnungsgröße von unter 40 m² aufweisen, als Studentenwohnheime erfasst. Bei dieser Marke ist in der Auflistung aller Neubauprojekte ein merklicher Bruch erkennbar. In der Adressliste der Baugenehmigungen 2013 ist die Anmerkung „Studentenwohnheim“ den entsprechenden Neubauprojekten zugeordnet.

Abbildung 35:
Freiburg: Projektgrößen der analysierten Neubauvorhaben (Anteil der Wohnungen, ohne Studentenwohnheime)



Datengrundlage: Stadt Freiburg, Quaestio; Darstellung: Quaestio

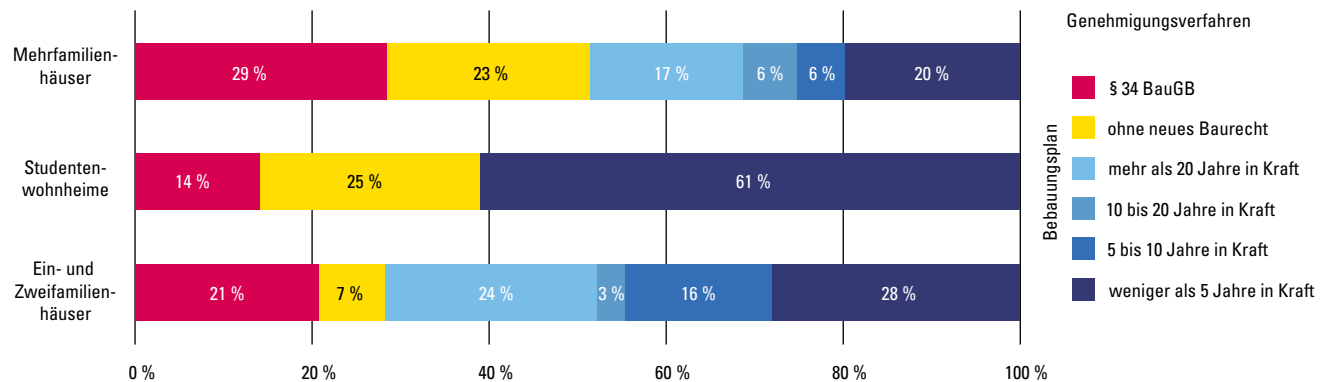
Abseits der drei großen Studentenwohnheime, die auf Universitätsgelände bzw. dem Entwicklungsbereich auf dem Gelände des ehemaligen Güterbahnhofs errichtet wurden, zeichnet sich der Wohnungsneubau durch eine sehr kleinteilige Struktur aus. Etwa ein Drittel der neu errichteten Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern sowie Mehrfamilienhäusern des Baugenehmigungsjahrgangs 2013 wurden als Einzelvorhaben realisiert, das heißt, es befindet sich kein weiteres Neubauvorhaben in unmittelbarer Nachbarschaft (Abbildung 35). Im Mehrfamilienhausbau sind weitere 62 % der Neubauwohnungen in Gebäuden errichtet wurden, die im Projektzusammenhang mit maximal 4 weiteren Objekten stehen. Das bedeutet, dass der Mehrfamilienhausbau in Freiburg kaum in größerem Maßstab, sondern fast ausschließlich kleinteilig über das Stadtgebiet verteilt als Einzelprojekte oder in kleineren Gruppen stattfindet. Im Ein- und Zweifamilienhaussegment sind auch größere Projektzusammenhänge stärker vertreten. Insgesamt 33 % der neu geschaffenen Wohnungen liegen in kleineren Neubaugebieten mit 20 bis 50 anderen Objekten. Der Großteil hiervon befindet sich in einem Neubaugebiet in Freiburg-Günterstal, auf dem circa 30 Eigenheime sowohl als freistehende Einfamilienhäuser als auch als großzügige Reihenhäuser (Kaufpreis ca. 800.000 €) entstehen.

Ein weiteres Merkmal, das die kleinteilige Struktur des Wohnungsneubaus insbesondere im dominierenden Geschosswohnungsbau ausdrückt, ist die Art der Genehmigungsgrundlage (Abbildung 36). Nur 25 % der in 2013 genehmigten Wohnungen im

Geschosswohnungsneubau wurden auf Grundlage eines aktuellen Bebauungsplans (nicht länger als 10 Jahre in Kraft) genehmigt. Weitere 23 % der Wohnungen entstanden in Bebauungsplänen, welche bereits mehr als 10 Jahre (6 %) bzw. 20 Jahre (17 %) in Kraft sind. Andere Bebauungspläne (23 %) dienen lediglich der Festsetzung bestimmter städtebaulicher Ziele (Dichtevorgaben durch GFZ, Geschossigkeit) für Gebiete, in denen bereits nach § 34 BauGB Baurecht bestand. Baurecht für Flächen, die zuvor nicht für den Wohnungsbau zur Verfügung standen, wurde durch diese Bebauungspläne nicht geschaffen.³¹ So kann zusammengefasst werden, dass deutlich mehr als die 29 % der Wohnungen, die durch Genehmigung nach § 34 BauGB entstanden, ohne aktivierende städtebauliche Planung zustande gekommen sind. Insgesamt können rund 75 % des Geschosswohnungsneubaus als Nachverdichtung angesehen werden.

³¹ Im Gegenteil dient diese Art der Bebauungspläne, die vorzugsweise in Gebieten durchmischter Bebauung erstellt werden (i. W. Dorf- und Ortsteilzentren), v. a. der Verhinderung großer Bauvorhaben (z. B. 3 oder mehrgeschossig), die im Einzelfall ggf. nach § 34 BauGB genehmigungsfähig wären.

Abbildung 36:
Freiburg: Genehmigungsgrundlage der analysierten Neubauvorhaben (Anteil der Wohnungen)



Datengrundlage: Stadt Freiburg, Quaestio; Darstellung: Quaestio

Anmerkung: Bebauungspläne zur Festsetzung städtebaulicher Ziele in Gebieten gemischter Bebauung (i. W. Dorf- und Ortsteilzentren), in denen bereits zuvor Baurecht nach § 34 BauGB bestand.

Neubautyp: Einfamilienhaus-Neubaugebiete in Randlagen



Links: Freiburg-Munzingen, rechts: Freiburg-Günterstal; Fotos: Quaestio

Die wenigen Neubaugebiete der Stadt liegen in den Randbereichen des Stadtgebiets. In den Wohngebieten finden sich unterschiedliche und ungewöhnliche Bauformen, die das knappe Bauland möglichst effizient ausnutzen sollen. Hierzu gehören Luxus-Reihenhäuser (Kaufpreis ca. 800.000 €) und Doppelhäuser auf Baufeldern, die für freistehende Einfamilienhäuser gedacht waren (rechts im Bild). Generell liegen die Preise für Reihen- oder Doppelhäuser in Neubaugebieten in Freiburg bei circa 400.000 bis 800.000 €.

Neubautyp: Einfamilienhausneubau in bestehenden Siedlungen



Links: Freiburg-Herdern, rechts: Freiburg-Waltershofen; Fotos: Qu aestio

Baulücken im Sinne von ungenutzten Grundstücken sind aufgrund des bereits seit langem angespannten Wohnungs- und Grundstücksmarkts kaum vorzufinden. Neubau findet in bestehenden Einfamilienhaussiedlungen lediglich vereinzelt an den Siedlungsrändern statt, bzw. ersetzt der Neubau zuvor abgerissene Wohnhäuser. In diesem Fall ändert sich ausschließlich die Qualität des Wohnraums, eine quantitative Ausweitung des Wohnungsangebots erfolgt dabei selten. Die Preise für solche Eigenheime liegen je nach Lagequalität des Grundstücks bei 600.000 bis 1 Mio. €, in Einzelfällen bis zu 1,5 Mio. €.

Neubautyp: Geschosswohnungsbau in hochpreisigen Lagen



Links: Freiburg-Wiehre, rechts: Freiburg-Herdern; Fotos: Qu aestio

Wenn Grundstücke in Hanglagen oder in ruhigeren Lagen in der Nähe der Innenstadt für den Neubau von Mehrfamilienhäusern zur Verfügung stehen, werden diese mit Wohngebäuden im Luxussegment bebaut. Bauherren dieser Gebäude sind in der Regel Projektentwickler, welche die Wohnungen im Einzelvertrieb verkaufen. Die Kaufpreise für solche Wohnungen liegen bei 5.000 bis zu 6.500 €/m², im Einzelfall (z. B. Penthousewohnungen) noch darüber.

Neubautyp: Geschosswohnungsbau in einfacheren Lagen



Links: Freiburg-Rieselfeld, rechts: Freiburg-Brühl; Fotos: Quaestio

Im Baugenehmigungsjahrgang 2013 befand sich eines der letzten Neubauvorhaben in dem seit 1995 neu entwickelten Stadtteil Rieselfeld. Hier und entlang von stark befahrenen Straßen findet Geschosswohnungsbau in einfacherer Ausführung statt. In diesem Segment sind neben den Projektentwicklern teilweise auch die städtische Freiburger Stadtbau und Genossenschaften aktiv. Eigentumswohnungen in diesen Lagen liegen bei circa 4.000 €/m², Mietwohnungen zwischen 10,00 €/m² und 13,00 €/m².

Neubautyp: Studentenwohnheime in Entwicklungsgebieten



Links: ehemaliger Güterbahnhof, rechts: Uni-Campus „Flugplatz“; Fotos: Quaestio

Wohnanlagen für Studierende sind in Freiburg ein relevantes Neubausegment (2010–2014: 20 % aller WE). Investor dieses Wohnungsbaus ist selten das Studierendenwerk Freiburg-Schwarzwald, sondern vielmehr sind es private Projektentwickler, die sich deutschlandweit auf den Bau solcher Anlagen spezialisiert haben. Die Wohneinheiten werden als Kapitalanlage entweder separat an Privatpersonen oder global an institutionelle Anleger verkauft, der Betrieb (Vermietung, Mieterbetreuung, Instandhaltung) erfolgt zentral (Mietpreis 300–600 €/Monat, ca. 15 €/m², unmöbliert). Die errichteten Gebäude haben in der Regel mindestens 10 Wohnungen, oft sind es über 50 Wohnungen, im Baugenehmigungsjahrgang 2013 sogar in einem Fall über 300 Wohnungen (links im Bild). Standorte dieser großen Anlagen sind Entwicklungs- oder Campusflächen, auf denen normaler Wohnungsbau aufgrund der spärlichen Infrastrukturausstattung und Wohnumfeldqualität kaum denkbar wäre.

Trotz des sehr hohen Anteils an Nachverdichtungsprojekten findet der Wohnungsneubau nicht oder nur marginal innerhalb des Freiburger Stadtzentrums, sondern allenfalls in Innenstadtnähe statt (Abbildung 37, Abbildung 38). Im Zentrum fehlt es aufgrund der bereits sehr dichten Bebauung und dem denkmalgeschützten Gebäudebestand an Grundstücken, auf denen Wohnungsneubau stattfinden könnte. Die größte Intensität verzeichnen die Stadtgebiete, in denen sich noch letzte Flächen ehemaliger industrieller Produktion für die Umnutzung als Wohnstandort befinden (z. B. Haslach) bzw. die Stadtteile, die erst in den letzten Jahrzehnten entstanden sind (Vauban, Rieselfeld) und auf denen noch Restflächen bebaut werden

können. Diese Lagen sind im Vergleich zu anderen Wohnstandorten in der Stadt eher einfach, verfügen nicht über die typische kleinteilige Infrastruktur, ein historisch gewachsenes Straßenbild oder eine mit attraktivem Ausblick verbundene Hanglage. Der an diesen Standorten dominierende Geschosswohnungsneubau prägt damit den gesamten städtischen hohen Anteil neu gebauter Mehrfamilienhauswohnungen von 48 % in mittleren Lagen (Abbildung 39). Der Neubau im Ein- und Zweifamilienhaussegment verteilt sich dagegen stärker auf die attraktiven Ortslagen in Richtung Schwarzwald und Kaiserstuhl, die in der Wohnlagenkarte überwiegend als gute Wohnlagen eingestuft sind.

Abbildung 37:
Freiburg: Räumliche Verteilung der analysierten Neubauvorhaben

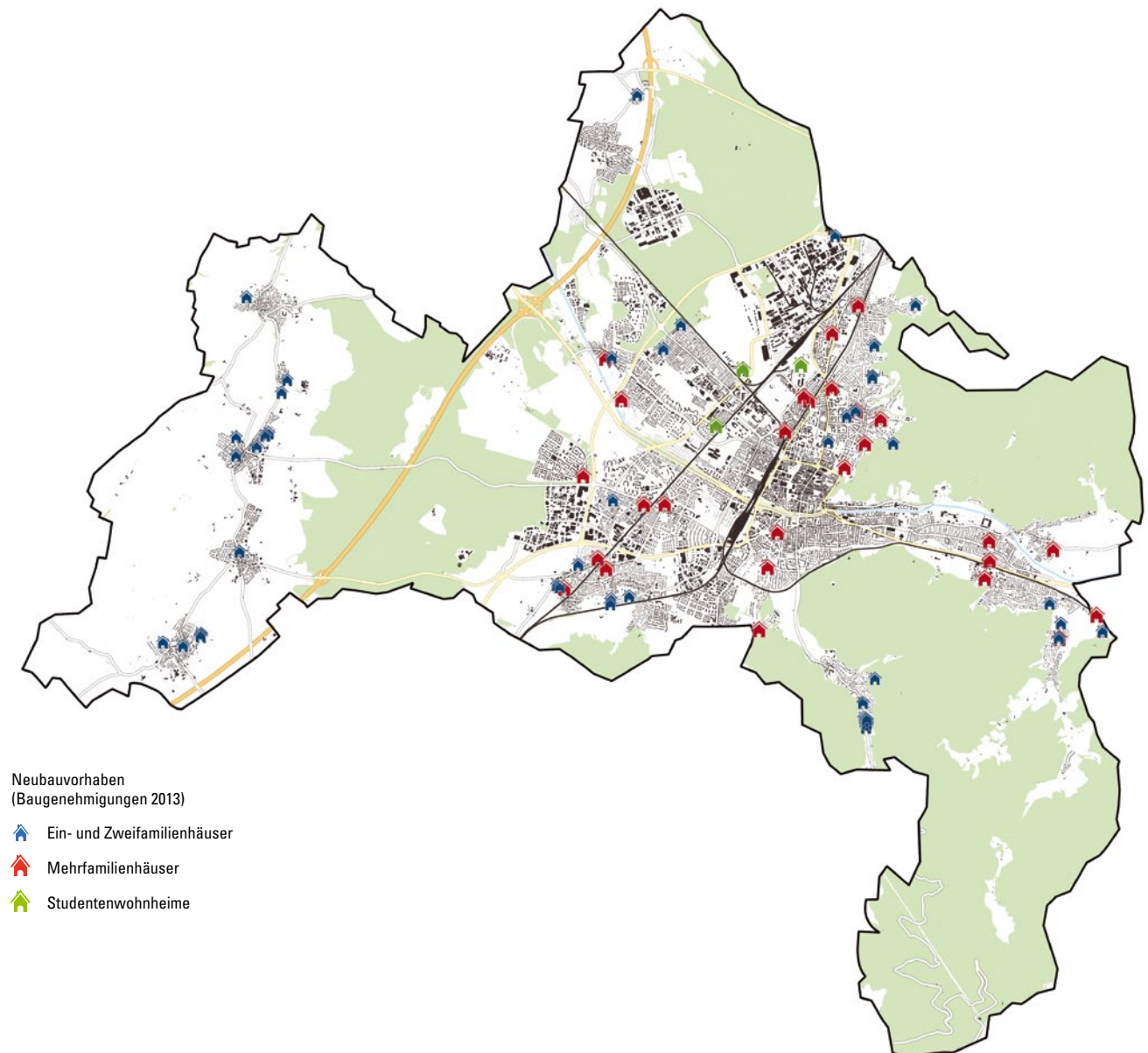
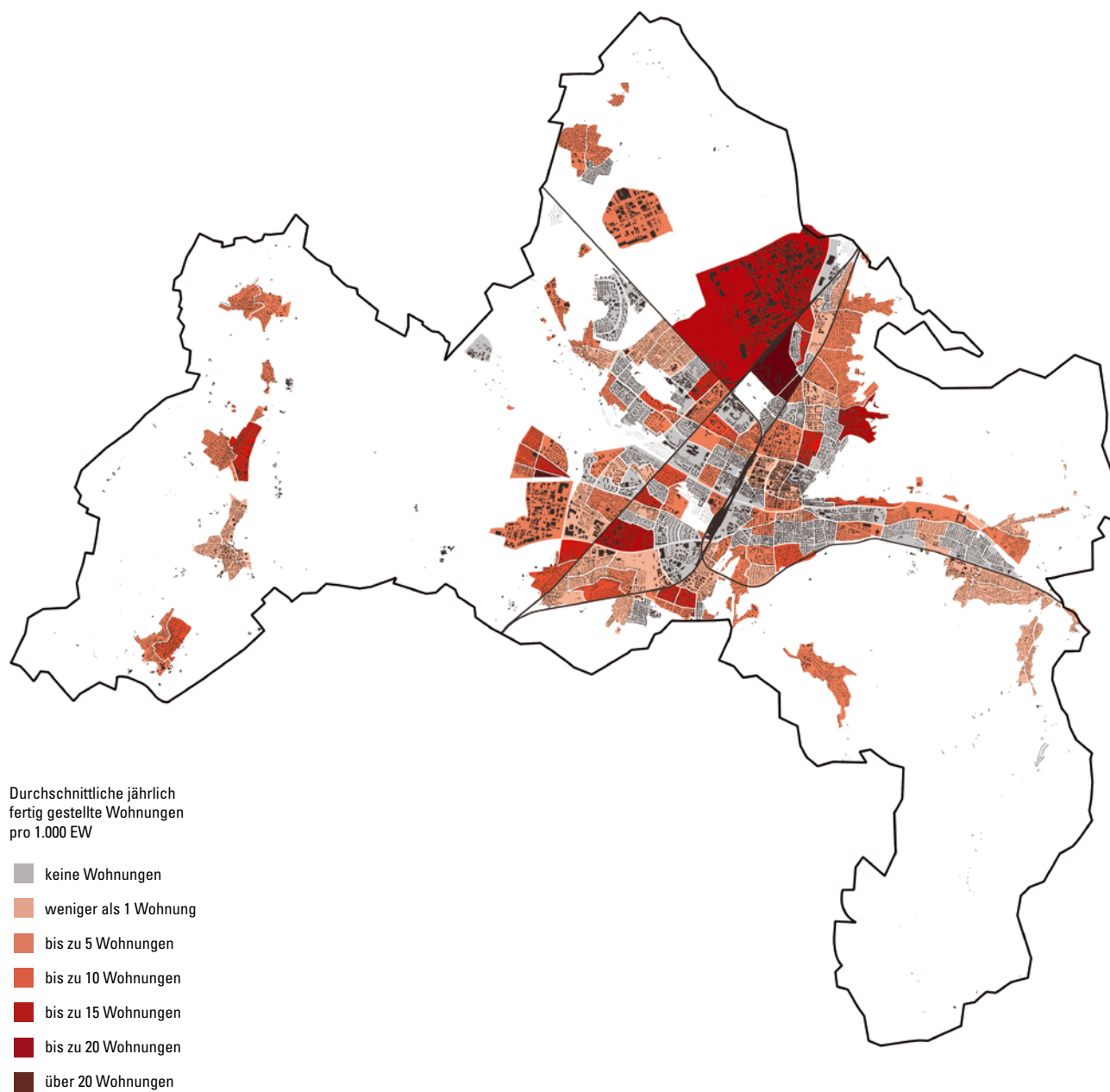
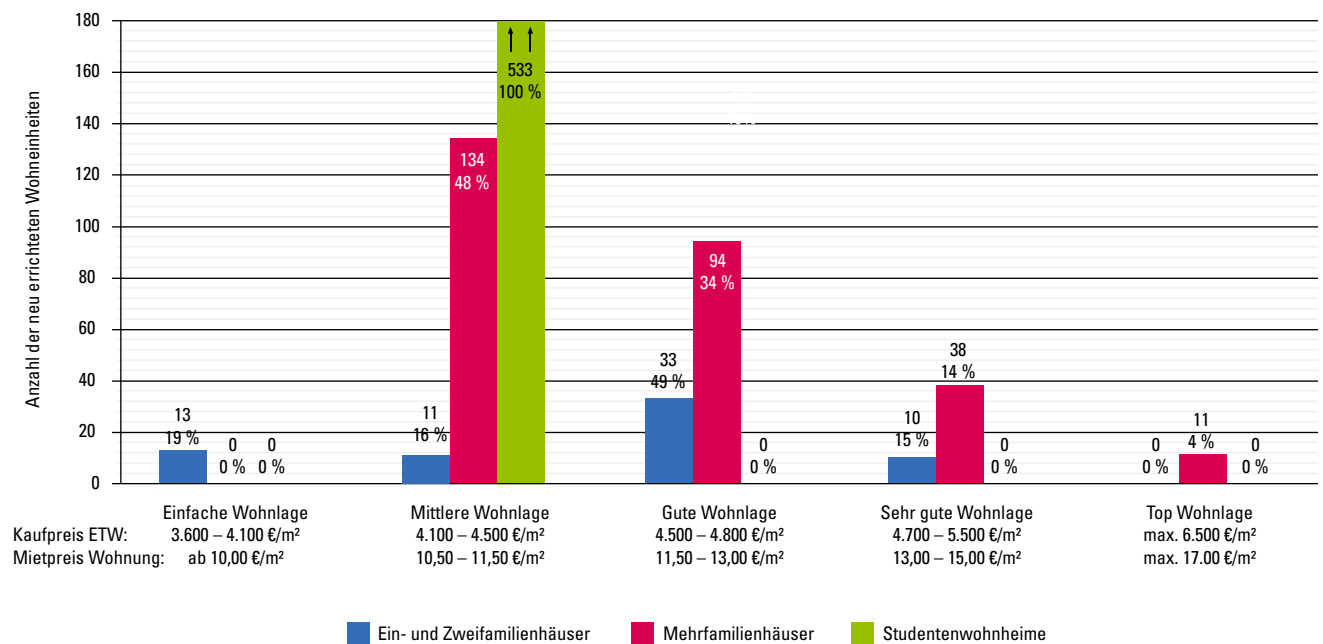


Abbildung 38:
Freiburg: Räumliche Verteilung der statistisch erfassten Baufertigstellungen der Jahre 2010 bis 2014



Datengrundlage: Stadt Freiburg, Quaestio; Darstellung: Quaestio

Abbildung 39:
Freiburg: Verortung der analysierten Neubauvorhaben in Wohnlagenkategorien (Anzahl der Wohnungen)



Datengrundlage: ibb Dr. Hettenbach (Stand 01/2016), Quaestio; Darstellung: Quaestio

Abbildung 40:
Freiburg: Wohnlagenkategorien und damit verbundene Miet- und Kaufpreise für Neubauwohnungen

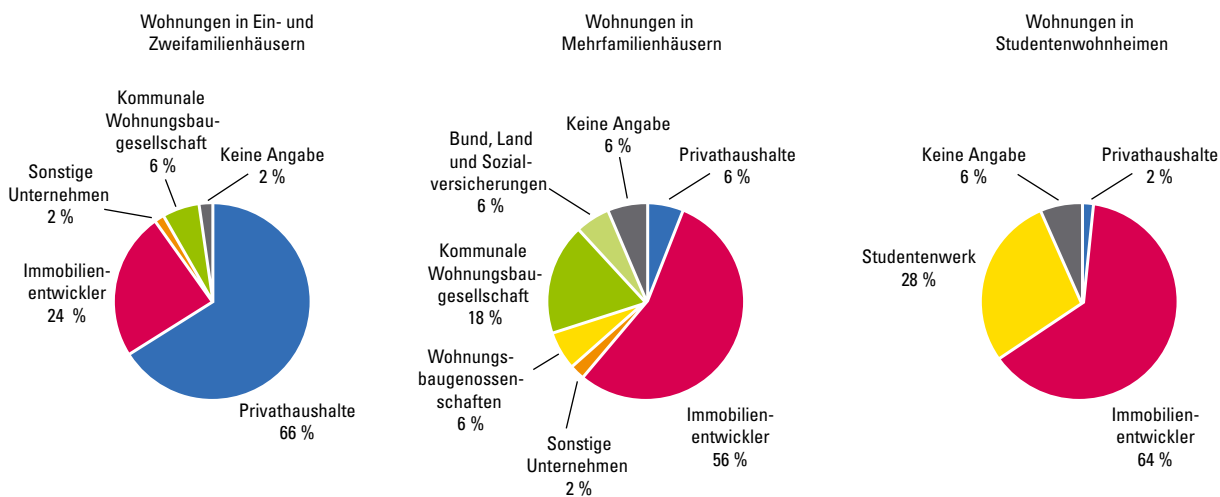
Preisniveau				
Kategorie	Merkmale	Kaufpreis Neubau-Eigentumswohnung	Miete für Neubauwohnungen	Beispielquartiere
Einfache Wohnlage	Vorwiegend Großwohnsiedlungen	3.600 - 4.100 €/m²	ab 10,00 €/m²	Haßlach, Weingarten, Betzenhausen Südost
Mittlere Wohnlage	Dichter bebaute Stadtteile westlich der Eisenbahnstrecke	4.100 - 4.500 €/m²	10,00 - 11,50 €/m²	Vauban, Betzenhausen, Zähringen, Opfingen
Gute Wohnlage	Innenstadtnahe Stadtteile v.a. östlich der Altstadt und locker bebaute Stadtteile im Westen	4.500 - 4.800 €/m²	11,50 - 13,00 €/m²	Oberau, Wiehre, Mosswald, Sankt Georgen
Sehr gute Wohnlage	Stadtteile nördlich und südlich der Altstadt am Fuße des Schwarzwalds	4.700 - 5.500 €/m²	13,00 - 15,00 €/m²	Südliche Stadtteile und bevorzugte Lagen der nördlichen Stadtteile
Top Wohnlage	Kleinräumige Lagevorteile innerhalb von Stadtteilen sehr guter Wohnlage	max. 6.500 €/m²	max. 17,00 €/m²	

Datengrundlage: ibb Dr. Hettenbach (Stand 01/2016), Quaestio; Darstellung: Quaestio

Abbildung 40 verknüpft die Wohnlagenbezeichnung mit räumlichen Merkmalen der Wohnstandorte, Beispielquartieren und Miet- und Kaufpreisen für Neubauwohnungen. Insbesondere die Eisenbahnstrecke, die in Nord-Süd-Richtung westlich der historischen Altstadt verläuft, teilt den Freiburger Wohnungsmarkt im Innenstadtbereich in eine hochattraktive Hälfte östlich der Bahnstrecke und eine einfachere Hälfte westlich davon. In den Gesprächen mit den Wohnungsbauinvestoren deutete sich allerdings an, dass diese früher noch sehr klare Aufteilung, die in manchen Quartieren auch als Investitionshemmnis angesehen wurde, aktuell an Bedeutung verliert. Standorte, in denen Wohnungsneubau aus Investorensicht ein unsicheres Geschäft sei, gäbe es bereits seit Jahren nicht mehr. Vielmehr sei jedes Grundstück innerhalb der Stadtgrenzen sehr stark begehrt. Aufgrund der geringen Stadtgröße und des gut ausgebauten Nahverkehrssystems sind selbst in Stadtrandlagen die Standortqualitäten noch ähnlich hoch wie in innenstadtnahen Quartieren. Insgesamt ist dadurch die Preisspanne auf dem Wohnungsmarkt nicht so groß wie in größeren wachsenden Städten (vgl. Fallstudie Düsseldorf), jedoch auf einem sehr hohen Grundniveau.

Die Möglichkeit, die gesammelten Baufertigstellungen der Jahre 2010 bis 2014 statistisch und kleinräumig auszuwerten, ist insbesondere auch deshalb interessant, da in den Daten auch die Bauträger in klassifizierter Form hinterlegt sind. Dadurch wird erkennbar, dass die Gruppe der privatwirtschaftlichen Projektentwickler mit insgesamt 2.173 Wohnungen in diesem Zeitraum über die Hälfte des Wohnungsneubaus in Freiburg realisiert haben (53 %). Im Mehrfamilienhausbau, dem Kerngeschäft dieser Investorengruppe, liegt der Anteil mit 56 % noch etwas darüber. In diesem Neubau-segment sind die meisten Investorentypen vertreten. Mit rund 18 % des Geschosswohnungsbaus ist die kommunale Wohnungsbaugesellschaft (FSB) in Freiburg ein starker Player innerhalb des Wohnungsneubaus. Die Summe der Wohnungsbaugenossenschaften sind zwar nach der FSB der zweitgrößte institutionelle Anbieter von Wohnungen in Mehrfamilienhäusern (Zensus 2011: 7.137 WE, entspricht 8 %; FSB 10 %), sie sind allerdings im Neubaugeschäft deutlich weniger aktiv als die FSB. Auch andere Investorentypen, so etwa Privathaushalte, Bund, Land sowie Sozialversicherungen und andere privatwirtschaftliche Unternehmen (darunter z. B. Immobilienfonds) sind im Geschosswohnungsneubau aktiv, spielen aber in der Summe eher eine untergeordnete Rolle.

Abbildung 41:
Freiburg: Investorentypen des Wohnungsneubaus bei den statistisch erfassten Baufertigstellungen der Jahre 2010 bis 2014



Datengrundlage: Stadt Freiburg, Quaestio; Darstellung: Quaestio

Im Einfamilienhausbau liegt der Anteil privater Bauträger/Immobilienentwickler nur bei 24 %, was zum einen damit erklärt werden kann, dass in diesem Segment Privatpersonen (66 %) prinzipiell stärker vertreten sind. Zum anderen verfügte Freiburg in den vergangenen Jahren nur in sehr begrenztem Ausmaß über größere Neubaugebiete, die von privaten Bauträgern als Betätigungsfeld gegenüber kleinteiligen Bauflächen bevorzugt werden. Das Segment des Neubaus von Studentenwohnheimen teilen sich die Projektentwickler (63 %) mit dem Freiburger Studierendenwerk (28 %), wobei durch die Realisierung des beschriebenen Großprojekts der Anteil der privaten Anbieter überwiegt.

Auch in der räumlichen Verteilung des Wohnungsneubaus sind Unterschiede zwischen den Investorentypen erkennbar, die teilweise mit der Bauform (EZFH/MFH) korreliert. So sind die Privatpersonen ausschließlich in den Bezirken als Bauherren vertreten, in denen auch der Großteil des Einfamilienhausbaus stattfindet. Bei den Investoren, die sich vorwiegend im Mehrfamilienhausbau engagieren, ist die räumliche Verteilung etwas ausdifferenzierter. Während sich die kommunale Wohnungsbau-gesellschaft und die Wohnungsbaugenossenschaften auf wenige innenstadtnahe Quartiere konzentrieren, sind die Neubauprojekte der Projektentwickler auf das gesamte Stadtgebiet verteilt.

3.4.4 Gesamteinschätzung der Neubauproduktivitäten auf dem Wohnungsmarkt in Freiburg

„Es gibt zwei Arten von Menschen: Freiburger und solche, die es gerne wären.“

Zitat eines Freiburger Projektentwicklers

In Freiburg sind Engpässe auf dem Wohnungsmarkt, ebenso wie die damit verbundenen hohen Preise für das Wohnen, bereits seit Jahrzehnten bekannte Probleme. Attraktive Vermarktungsmöglichkeiten führten entsprechend dazu, dass für den Wohnungsbau geeignete innerstädtische Flächen bereits seit langem bebaut sind. Eine kleinteilige aber in der Summe relevante Innenentwicklung ist unter diesen Umständen nicht möglich. In der Folge findet ein großer Teil des Freiburger Wohnungsneubaus in größeren Entwicklungsgebieten, wie etwa dem ehemaligen Güterbahnhof, statt. Da diese Flächen begrenzt sind und ein Rückgang des Bevölkerungsdrucks und der damit verbundenen Wohnungsnachfrage nicht absehbar ist, plant die Stadt

Freiburg mit dem neuen Stadtteil Dietenbach in großem Maßstab. Auch mit dieser Entscheidung hat Freiburg bereits Erfahrungen. Mit den Stadtteilen Vauban und Rieselfeld wurden in den 1990er und 2000er Jahren bereits zwei neue Stadtteile für 5.000 bzw. 10.000 Einwohner errichtet. Tatsächlich konnte in der Folge der Entwicklung der beiden Stadtteile zeitweise eine leichte Entspannung auf dem Wohnungsmarkt festgestellt werden. Der Druck auf den Wohnungsmarkt und die Einsicht, diesem Problem nur in großem Stil erfolgreich zu begegnen, hat sich hier offensichtlich durchgesetzt.

Die dauerhafte Anspannung auf dem Freiburger Grundstücksmarkt hat über die Jahre die Zahl der lokalen Investoren sehr stark reduziert. Kleinere Projektentwickler konnten mangels verfügbarer Grundstücke ihren für den Betrieb notwendigen Umsatz mit dem Neubaugeschäft in Freiburg nicht decken. Sie wichen, wenn möglich, auf das Freiburger Umland aus oder verlagerten ihren Schwerpunkt auf das lukrative und kleinteilige Aufteilergeschäft.³² Auch größere Wohnungsbauinvestoren, die über die Kapazitäten verfügen, um die größeren Projekte in den Entwicklungsgebieten zu stemmen, sehen derzeit keine Möglichkeit, ihren Umsatz dauerhaft in Freiburg zu erzielen. Sie erweitern schrittweise ihren Aktionsradius ins Umland oder in andere Städte der Region.

Der hohe Grad der bestehenden Verdichtung und der damit bestehende Flächenmangel treffen sowohl auf den Geschosswohnungsbau als auch auf den Neubau von Einfamilienhäusern zu. Kleinteiliger Neubau von Einfamilienhäusern findet in überwiegend erst nach dem Abriss eines Bestandsgebäudes statt. Neue Wohnungen entstehen im Saldo dadurch nicht. Nur die kleineren Neubaugebiete in Stadtrandlagen weiten das Angebot – allerdings zu sehr hohen Preis – in diesem Segment aus.

³² Bei dem Aufteilergeschäft kauft ein Investor ein sanierungsbedürftiges Bestandsobjekt, führt eine Sanierung durch und veräußert anschließend die einzelnen Wohnungen des Gebäudes als Eigentumswohnungen.

3.5 Nürnberg

3.5.1 Wohnungsmarktsituation und Wohnungsmarktentwicklung in Nürnberg

In dem kürzlich veröffentlichten Wohnatlas der Postbank gilt Nürnberg als eine der „Trendstädte“ für Investitionen in den Wohnungsmarkt.³³ Auch der gemeinsame Wohnungsmarktreport von Vonovia und CBRE spricht der Stadt ein „beachtliches Potenzial“ zu.³⁴ Der Grund: positive wirtschaftliche Perspektiven bei aktuell im Vergleich zu anderen prosperierenden Großstädten noch günstigen Wohnungspreisen. Nach dem Aus der beiden großen Nürnberger Traditionsunternehmen Quelle und Grundig konnten sich sowohl die Wirtschaft als auch die demographische Entwicklung der Stadt stabilisieren. Wissensintensive und technologieorientierte Wirtschaftsbereiche machen Nürnberg nach wie vor zu einem der wichtigsten Industriestandorte in Deutschland (v. a. High-Tech Pro-

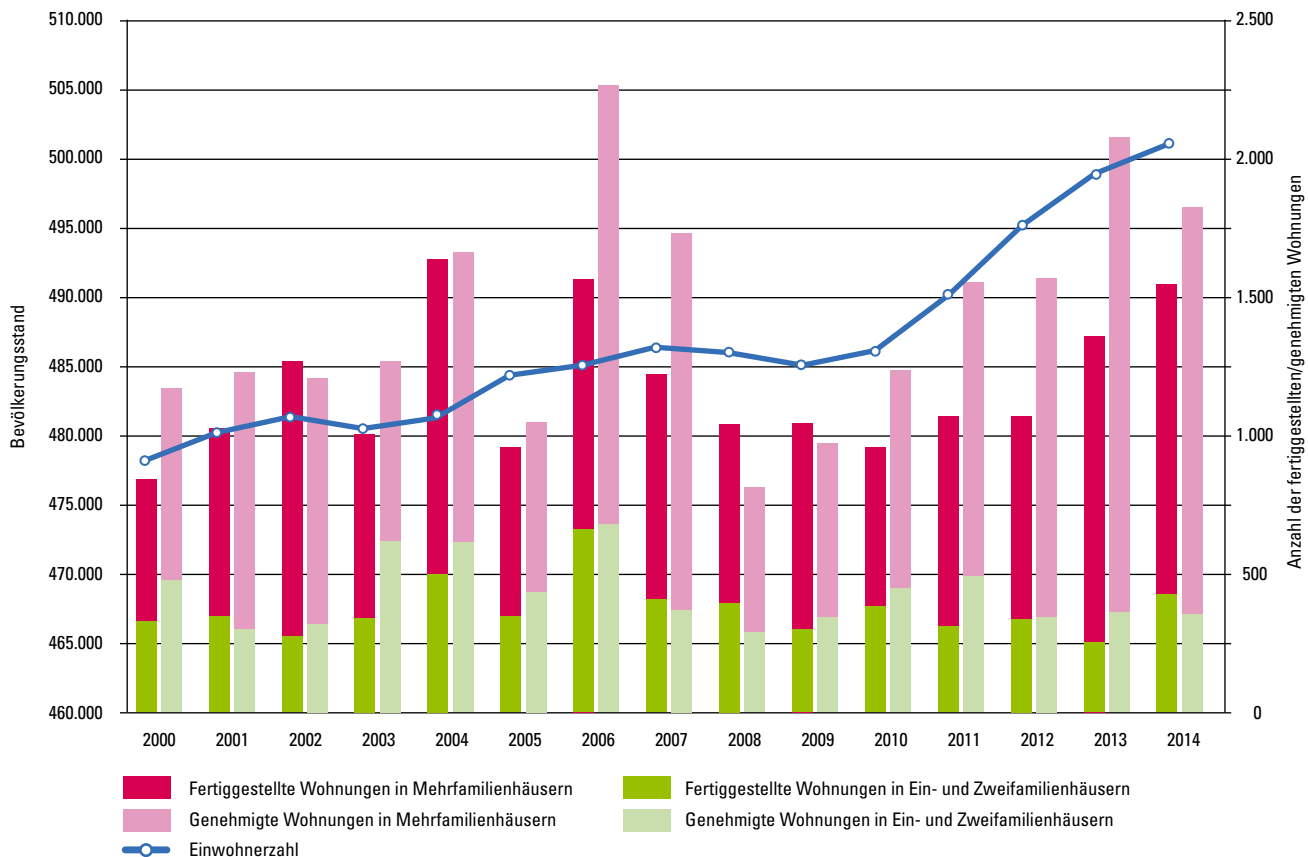
duktion). Neben traditionellen Unternehmen (z. B. Spielwaren, Schreibgeräte) nehmen auch die Informations- und Telekommunikationsbranche, wissensbasierte Dienstleistungen und Unternehmen aus den Bereichen Energie, Mobilität, Automatisierung und Gesundheitswesen eine wichtige Rolle ein (z. B. Siemens, Bosch, DATEV). Auch die Universität Erlangen-Nürnberg konnte durch steigende Studierendenzahlen die Bedeutung und Attraktivität des Wohnstandorts für junge Menschen festigen bzw. steigern.

In den letzten 15 Jahren hat Nürnberg kontinuierlich an Bevölkerung gewonnen. Besonders dynamisch entwickelt sich die Einwohnerzahl seit 2010. Bis 2014 ist die Stadt um rund 15.000 Personen gewachsen, wobei die Einwohnerentwicklung vor allem aus einer starken überregionalen Zuwanderung zu erklären ist. Während Nürnberg Einwohner an das Umland verliert, ziehen durchschnittlich mehr Personen aus dem restlichen Bayern und der restlichen Bundesrepublik zu, als dorthin abwandern. Starke Zuwächse erzielt die Stadt Nürnberg vor allem in der Altersgruppe der Ausbildungswandernden (15- bis 25-Jährige), aber auch in der Grup-

33 Postbank Studie Wohnatlas (2016)

34 Vonovia u. CBRE (2016)

Abbildung 42:
Nürnberg: Bevölkerungsentwicklung und Bautätigkeit 2000 bis 2014



pe der 25- bis 45-Jährigen werden Wanderungsgewinne erzielt. Gerade diese Gruppe, die vor allem durch Arbeitsplatzwanderung motiviert ist, gibt Anlass für die positive Einschätzung bezüglich der Nürnberger Wohnungsmarktentwicklung. Attraktive Arbeitsplatzangebote locken gut ausgebildete und entsprechend gut verdienende Arbeitnehmer in die Stadt, welche sich auf dem Wohnungsmarkt mit adäquatem Wohnraum versorgen möchten.

Die Quantität aber auch die Qualität (einkommensstarke Akademiker) des Bevölkerungswachstums erfordert den Neubau von Wohnraum. Zum einen, um die wachsende Bevölkerung mit einer ausreichenden Anzahl an Wohnungen zu versorgen, aber eben auch, um den entsprechend qualitativ ansprechenden Wohnraum zur Verfügung zu stellen. Derzeit wird dieser Neubaubedarf in Nürnberg vor allem durch den Mangel an baureifen Flächen für den Wohnungsbau gebremst. So ist trotz der positiven Bevölkerungsentwicklung hinsichtlich des Wohnungsneubaus in den letzten 15 Jahren keine eindeutige Tendenz erkennbar. Nach einer instabilen Phase zwischen 2000 und 2006, die im Wesentlichen durch die wirtschaftlichen Unsicherheiten in dieser Zeit (Grundig, Quelle) begründet werden können, stagnierte der Neubau zwischen 2007 und 2012. Erst seit 2013 ist wieder ein Anstieg der Fertigstellungszahlen zu verzeichnen. Gleichzeitig nimmt der Anteil der Wohnungen in Mehrfamilienhäusern zu. Wurden im Zeitraum 2000 bis 2012 noch im Durchschnitt 33 % der fertiggestellten Wohneinheiten in Nürnberg in Ein- oder Zweifamilienhäusern realisiert, lag dieser Anteil in 2013 bei 18 % und 2014 bei 27 %. Durch die zurückhaltende Bautätigkeit und die parallel dazu steigende Attraktivität von Immobilien als Kapitalanlage (anhaltende Niedrigzinsphase) spannt sich der Wohnungsmarkt in Nürnberg zunehmend an. Sowohl bei den Kauf- als auch bei den Mietpreisen konnten in den vergangenen Jahren starke Preisanstiege beobachtet werden.

3.5.2 Wohnungspolitik in Nürnberg

Die Stadt Nürnberg begegnete den zunehmenden Anspannungen auf dem Wohnungsmarkt mit dem „Stadtentwicklungskonzept Wohnen im Jahr 2025 in Nürnberg“. Zielzahl darin ist die Errichtung von jährlich circa 1.800 Wohnungen, von der die Stadt Nürnberg im Jahr 2014 mit 1.546 fertiggestellten und 1.823 genehmigten Wohnungen nicht weit entfernt war. Seit ebendiesem Jahr besteht innerhalb der Stadtverwaltung Nürnberg der „Stab Wohnen“, der für die Koordination aller Belange zum Thema Wohnen in der Stadt zuständig ist. Die folgenden Schwerpunkte der Nürnberger Wohnungspolitik werden von hier aus gesteuert.

Quotenregelungen zur Unterstützung des öffentlich geförderten Wohnungsbaus

In der Stadt wurde zunehmend beobachtet, dass der Wohnungsneubau aufgrund der hohen Mietpreise keine Entlastung für alle Marktsegmente des Nürnberger Wohnungsmarkts darstellt, sondern sich vorwiegend an die zahlungskräftige Nachfrage richtet. Um das Wohnungsangebot auch für einkommensschwache Haushalte zu erhöhen, wurden Quotenregelungen für Neubauvorhaben eingeführt, die einen gewissen Anteil öffentlich geförderter belegungs- und mietpreisgebundener Wohnungen sicherstellen sollen. Bei der Schaffung von Baurecht auf privaten Grundstücken soll in städtebaulichen Verträgen ein Anteil von 30 % öffentlich geförderten Wohnungsbaus festgeschrieben werden. Die selbe Quote gilt für alle städtischen Grundstücke, die in Vergabeverfahren durch die Stadt für eine Wohnbebauung veräußert werden.

Neben der städtischen Unterstützung des öffentlich geförderten Wohnungsbaus durch die Anwendung der Quotierungsregelungen, setzt die Stadt Nürnberg zusätzlich auf eine kommunale Komplementärförderung zu den Landesmitteln des Freistaates Bayern. Hierbei konzentriert sich die Stadt auf die Förderung der Eigentumsbildung durch finanzielle Zuschüsse beim Erwerb von Eigentumswohnungen oder Eigenheimen.³⁵

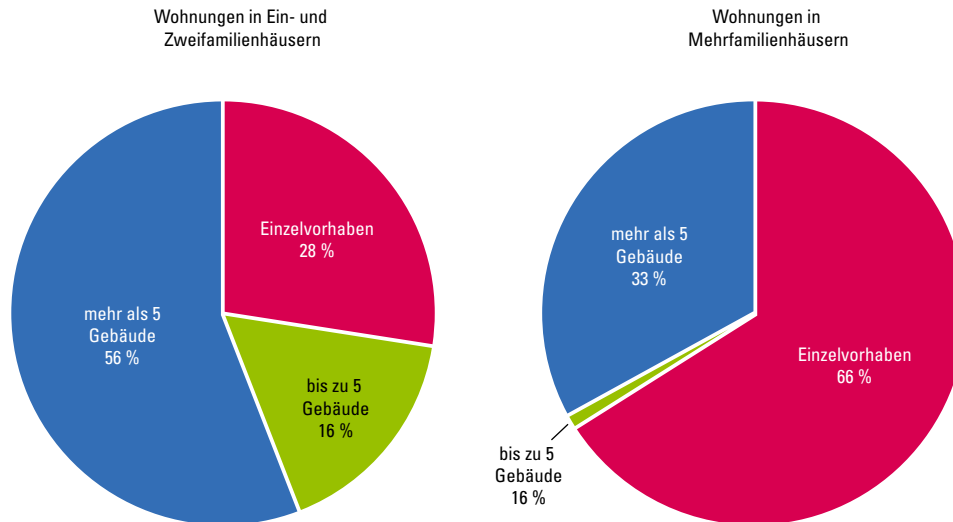
Optimierung der Planungs- und Genehmigungsverfahren

Seit 2013 ist die Stadt Nürnberg intensiv darum bemüht, die Planungs- und Genehmigungsverfahren dahingehend zu verbessern, dass potenzielles Bauland zügiger zur Baureife gelangt. Erster Schritt hierzu ist die verwaltungsintern abgestimmte Priorisierung von Bauflächen, für die ein inhaltliches aber auch ein zeitliches Ziel vereinbart wird. Unter der Überschrift Optimierung des Workflows sind in der Folge die notwendigen Arbeitsschritte möglichst entlang eines idealisierten Ablaufplans abzuarbeiten. Bei diesem hat jede Verwaltungseinheit zu einem bestimmten Zeitpunkt des Planungsprozesses ihre Arbeitsschritte in einem festgelegten zeitlichen Rahmen zu erledigen, so dass keine überflüssigen Wartezeiten und Verzögerungen entstehen und eine zügige Bearbeitung erfolgen kann.

Ein weiterer Baustein zur Transparenz in Planungsprozessen soll ein städtischer Baulandbeschluss sein, also ein politisch abgestimmter Grundsatzent-

³⁵ Familien und Alleinerziehende mit einem Kind erhalten einen Zuschuss von 10.000 €. Je weiteres Kind erhöht sich der Zuschuss um 3.000 €. Bei Bauvorhaben, deren Energiestandard deutlich über die Anforderungen der Energieeinsparverordnung (EnEV) hinausgeht, erhöht sich der Zuschuss um bis zu 2.000 €

Abbildung 43:
Nürnberg: Projektgrößen der analysierten Neubaubauvorhaben (Anteil der Wohnungen)



Datengrundlage: Stadt Nürnberg, Quaestio; Darstellung: Quaestio

schluss zur Handhabung von Planungsentscheidungen und vertraglichen Absprachen mit Wohnungsbauinvestoren. In diesem Baulandbeschluss sollen die Anforderungen an Neubauprojekte aus allen Fachbereichen zusammengetragen werden. So soll ein einheitliches Vorgehen der Stadt gegenüber den Investoren gewährleistet werden und dadurch Planungs- und Kalkulationssicherheit entstehen.

Wenig Spielraum besitzt die Stadt Nürnberg derzeit im Bereich einer aktiven Liegenschaftspolitik. Nur wenige für den Wohnungsbau geeignete Grundstücke befinden sich derzeit im Besitz der Stadt und es fehlen die finanziellen Mittel bzw. derzeit noch der politische Wille, um auf dem Grundstücksmarkt als steuernder Akteur aktiv zu werden. Auch eine regionale Kooperation mit dem Umland findet derzeit in wohnungspolitischen Fragen noch nicht statt. Die Absprachen gestalten sich bereits bei der Verhandlung um die für städtebauliche Planungen notwendigen Ausgleichsflächen sehr schwierig. Kurzfristig ist eine koordinierte Übernahme von Neubaukapazitäten durch das Umland nicht in Sicht.

3.5.3 Die Struktur des Wohnungsneubaus in Nürnberg

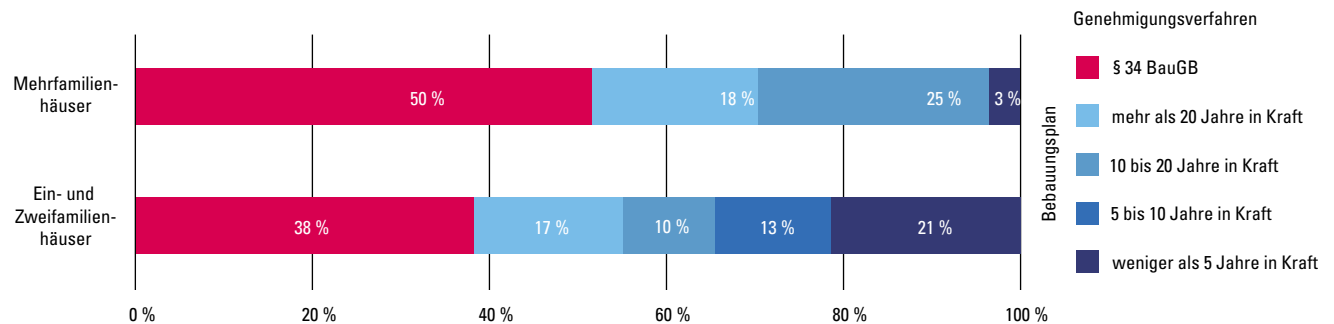
Nürnberg verfügt von der Stadtstruktur her und durch die Historie der Stadtentwicklung über einen hochverdichteten Stadtkern rund um die historische Altstadt und die Nürnberger Burg. Nach Westen wird das Stadtgebiet durch die unmittelbar angrenzende Großstadt Fürth (121.000 Einwohner) und im Osten durch den Staatsforst begrenzt, der die Stadt in einem Halbkreis umschließt. Ledig-

lich im Norden und Süden der Stadt wurden kleinere Gemeinden eingemeindet, in deren Richtung sich die Stadt flächenmäßig ausdehnen kann. Dies sind die bevorzugten Standorte für den Einfamilienhausbau, der zwar in den vergangenen Jahren an Bedeutung verloren hat, aber auch im untersuchten Baufertigstellungsjahrgang 2014 mit 261 Wohnungen genau 30 % der insgesamt 870 Wohnungen ausmacht.³⁶ Auf größeren Flächen in Stadtrandlage befinden sich die Neubaugebiete (> 5 Gebäude), in denen über die Hälfte des Neubaus von Ein- und Zweifamilienhäusern stattgefunden hat (Abbildung 43). Alleine 47 Einfamilienhäuser (18 % aller Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern des Neubaujahrgangs) umfasst das Neubaugebiet des Evangelischen Siedlungswerks in Nürnberg-Eberhardshof. Weitere kleinere Neubaugebiete liegen beispielsweise an den Siedlungsrändern der Ortsteile Marienberg (14 WE) und Mooshof (13 WE).

Im Mehrfamilienhaussegment ist der Neubaujahrgang 2014 kleinteiliger zusammengesetzt. Das größte im Zusammenhang umgesetzte Vorhaben war ein Häuserblock bestehend aus 11 Einzelgebäuden mit insgesamt circa 130 Wohnungen

³⁶ Die Abweichungen der Zusammensetzung des untersuchten Baugenehmigungsjahrgangs von der amtlichen Statistik des statistischen Landesamtes (auch BBSR-Wohnungsmarktbearbeitung) liegt an dem unterschiedlichen Erfassungszeitpunkt. Während die kommunale Statistik, die der vorliegenden Neubauerhebung zugrunde liegt, das tatsächliche Fertigstellungsdatum erfasst und entsprechend Fertigstellungsmeldungen rückdatiert, erfasst die Landesstatistik ausschließlich das Eingangsdatum einer Fertigstellungsmeldung. Eine Rückdatierung erfolgt nicht.

Abbildung 44:
Nürnberg: Genehmigungsgrundlage der analysierten Neubauvorhaben (Anteil der Wohnungen)



Datengrundlage: Stadt Nürnberg, Quaestio; Darstellung: Quaestio

(21 % aller Wohnungen in Mehrfamilienhäusern des Neubaujahrgangs) auf dem Entwicklungsgebiet der ehemaligen Tucher-Brauerei. Auf diesem werden in den nächsten Jahren weitere Wohngebäude mit zusätzlich 500 bis 600 Wohnungen realisiert. Größtes Einzelvorhaben war ein Wohngebäude mit 50 Wohnungen (8 %) in der Siedlung Nordostbahnhof der kommunalen Wohnungsbau-Gesellschaft wbg, das an der Stelle eines zuvor abgerissenen Gebäudes errichtet wurde. Der restliche Geschosswohnungsbau teilt sich in kleine Einzelprojekte mit jeweils maximal 10 Wohnungen (in der Summe 24 %) und größere Einzelprojekte mit 15 bis 45 Wohnungen (in der Summe 46 % aller Wohnungen in Mehrfamilienhäusern des Neubaujahrgangs).

In dieser kleinteiligen Struktur des Geschosswohnungsneubaus, der nur in einzelnen Ausnahmefällen (Tucher-Gelände) auf Entwicklungsgebieten und zum großen Teil in Baulücken entsteht, spiegelt sich auch die Genehmigungsgrundlagen der Wohnungsbauprojekte wider (Abbildung 44). Die Hälfte aller Wohnungen in Mehrfamilienhäusern wurde auf Grundlage des § 34 BauGB innerhalb der

im Zusammenhang bebauten Ortsteile genehmigt und ist damit keine Folge aktiver städtebaulicher Planung. Ebenso wenig sind dies die Neubauvorhaben in Bebauungsplangebieten, deren Satzung bereits seit mehr 20 Jahren in Kraft ist. Das bedeutet auch, dass bei über der Hälfte der Neubauprojekte die Quotierungsregelung (30 % geförderter Wohnungsbau) nicht angewendet werden kann.

Auch im Einfamilienhausbau besteht für über ein Drittel der Bauflächen kein Bebauungsplan, sodass die Vorhaben nach § 34 BauGB genehmigt wurden. Dies sind in der Regel Einzelgebäude oder kleine Gebäudegruppen (< 5 Gebäude), die auf Restflächen innerhalb bestehender Wohnsiedlungen oder in Folge des Abrisses der Vorbebauung errichtet wurden. Während sich der Geschosswohnungsbau jedoch fast ausschließlich auf die Innenentwicklung konzentriert, findet der Ein- und Zweifamilienhausbau auch als Außenentwicklung in Neubaugebieten am Stadtrand statt. Für diese Gebiete wurden als Folge städtebaulicher Planung Bebauungspläne erlassen. 21 % der Fertigstellungsfälle lagen in Gebieten mit Bebauungsplänen, die vor weniger als 5 Jahren in Kraft traten.

Neubautyp: Einfamilienhaus-Neubaugebiete in Stadtrandlagen



Links: Nürnberg-Marienber, rechts: Nürnberg-Mooshof; Fotos: Quaestio

Die Neubaugebiete befinden sich in den Randbereichen der bestehenden Siedlungsstruktur und nur selten in integrierten Lagen. Sie sind darauf ausgelegt, die Grundstücksfläche möglichst effizient auszunutzen und für die Zielgruppe der jungen Familien bezahlbare Preise zu bieten. Aus diesem Grund werden in den Neubaugebieten fast ausschließlich Doppel- und Reihenhäuser errichtet, deren Kaufpreise trotz kleiner Grundstücksfläche bei etwa 400.000 € bis 600.000 € liegen.

Neubautyp: Einfamilienhausneubau in bestehenden Siedlungen



Links: Nürnberg-Gartenstadt, rechts: Nürnberg-Altenfurt; Fotos: Quaestio

Ein Großteil der Einzelvorhaben im Einfamilienhausbau sind Ersatzbauten für zuvor abgerissene Wohngebäude. Quantitativ wird mit dieser Form des Neubaus kein oder kaum neuer Wohnraum geschaffen. Die Bauvorhaben verteilen sich auf alle bestehenden Einfamilienhausgebiete im Stadtgebiet. Preise für diese Gebäude sind schwer zu ermitteln, da es sich im Schwerpunkt um private Bauherren handeln dürfte, die die Gebäude zur Eigennutzung errichten. Luxuriöse Einfamilienhäuser in guten Wohnlagen erzielen in Nürnberg Preise zwischen 600.000 € und 800.000 €.

Neubautyp: Geschosswohnungsbau nördlich der Altstadt



Links: Nürnberg-Tucher-Gelände, rechts: Nürnberg-Maxfeld; Fotos: Qu aestio

Die nördlich an die Innenstadt angrenzenden Stadtteile gelten in Nürnberg als bevorzugte Wohnlagen. Als großes Neubauprojekt entstehen dort derzeit die sogenannten „Nordstadtgärten“ auf dem Gelände der ehemaligen Tucher-Brauerei (insg. 600 WE, links im Bild). Von diesem Großprojekt abgesehen findet der Geschosswohnungsbau sehr kleinteilig statt. In den guten Wohnlagen werden hochpreisige und entsprechend hochwertige Wohngebäude realisiert. Eigentumswohnungen kosten dort zwischen 4.000 €/m² und 5.000 €/m², Mietwohnungen zwischen 11,50 €/m² und 14,00 €/m².

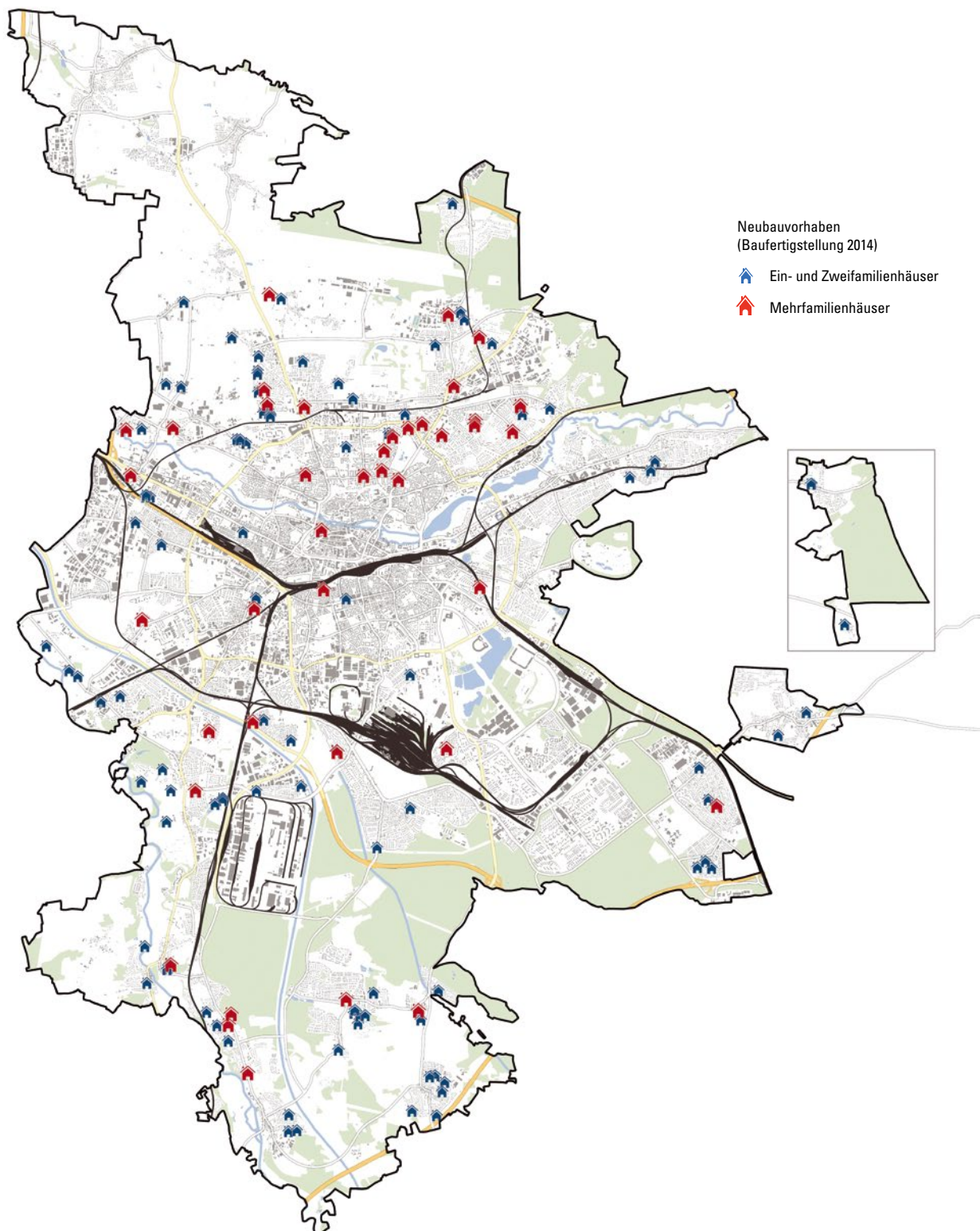
Neubautyp: Geschosswohnungsbau südlich der Altstadt



Links: Nürnberg-Ludwigsfeld, rechts: Nürnberg-St. Leonhard; Fotos: Qu aestio

Südlich der Altstadt befinden sich in Nürnberg traditionell die einfacheren Wohngegenden. Dort wird im Wohnungsneubau mit reduzierten Ausstattungsstandards gearbeitet, welche sich auch in günstigeren Preisen ausdrücken. Neubau-Eigentumswohnungen kosten hier 3.000 €/m² bis 4.000 €/m², die Mieten liegen bei 9,00 €/m² bis 12,00 €/m². Aufgrund der starken Durchmischung mit ehemaligen Produktionsstätten bieten diese Stadtteile ein großes Potenzial an mittel- und langfristig verfügbaren Wohnbauflächen.

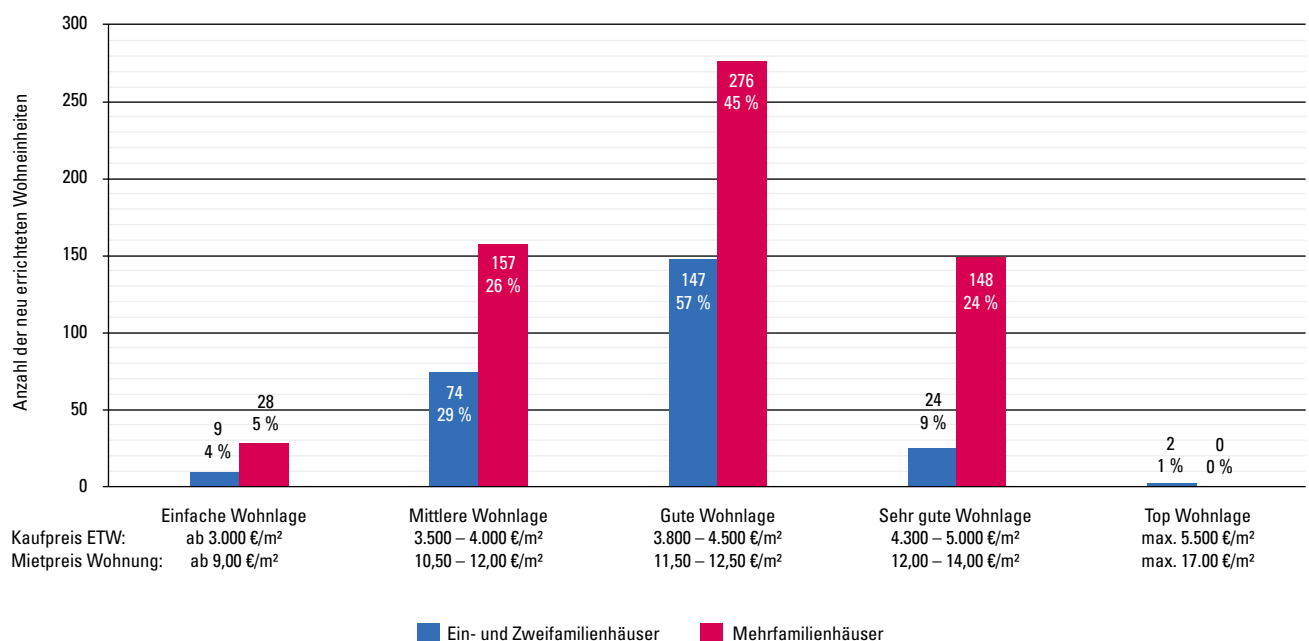
Abbildung 45:
Nürnberg: Räumliche Verteilung der analysierten Neubauvorhaben



In Nürnberg ist die Qualität der Wohnstandorte klar mit ihrer Lage zum historischen Stadtzentrum verknüpft („Alle wollen so nah wie möglich an die Burg“, Zitat eines Nürnberger Projektentwicklers). Zwar sind innerhalb der Stadt die Kostenunterschiede für das Wohnen (Abbildung 47) nicht so groß wie beispielsweise in Düsseldorf, dennoch konzentrieren sich die Neubauvorhaben sehr stark auf die besseren Wohnquartiere nördlich der Innenstadt. Diese Konzentration ist zum einen in der einfachen kartographischen Verortung der Wohnungsbauvorhaben erkennbar (Abbildung 45), wird

aber auch bei der Verortung in Wohnlagekategorien deutlich (Abbildung 46). Etwa 70 % der Neubauwohnungen entstehen demnach in guten oder sehr guten Wohnlagen. Dieser Anteil ist zwischen dem Einfamilienhausbau und dem Mehrfamilienhausbau sehr ähnlich, mit der Ausnahme, dass Einfamilienhäuser seltener in sehr guten Wohnlagen errichtet werden. Dies ist insofern schlüssig, als dass die sehr guten Wohnstandorte in stark verdichteten Lagen nahe der Innenstadt liegen und von daher nicht für eine Einfamilienhausbebauung in Betracht kommen.

Abbildung 46:
Nürnberg: Verortung der analysierten Neubauvorhaben in Wohnlagenkategorien (Anzahl der Wohnungen)



Datengrundlage: eigene Erhebung, ibb Dr. Hettenbach (Stand 01/2016); Darstellung: Quaestio

Abbildung 47:
Nürnberg: Wohnlagenkategorien und damit verbundene Miet- und Kaufpreise für Neubauwohnungen

Kategorie	Merkmale	Preisniveau		
		Kaufpreis Neubau-Eigentumswohnung	Miete für Neubauwohnungen	Beispielquartiere
Einfache Wohnlage	Mit Gewerbe und Industrie durchsetzte Stadtteile südlich der Innenstadt	ab 3.000 €/m²	ab 9,00 €/m²	Rabus, Hasenbuck
Mittlere Wohnlage	Vom Stadtzentrum weiter entfernte Stadtteile östlich und westlich der Innenstadt	3.500 – 4.000 €/m²	10,50 – 12,00 €/m²	Sankt Peter, Zerzabelhof, Langwasser
Gute Wohnlage	Nördlich an die Altstadt angrenzende Stadtteile	3.800 – 4.500 €/m²	11,50 – 12,50 €/m²	Thon, St. Jobst, Maxfeld, Gärten hinter der Veste
Sehr gute Wohnlage	Lage innerhalb der historischen Stadtmauer und vereinzelte EFH-Gebiete	4.300 – 5.000 €/m²	12,00 – 14,00 €/m²	Altstadt
Top Wohnlage	Kleinräumige Lagevorteile innerhalb von Stadtteilen sehr guter Wohnlage	max. 5.500 €/m²	max. 17,00 €/m²	

Datengrundlage: eigene Erhebung, ibb Dr. Hettenbach (Stand 01/2016); Darstellung: Quaestio

Bei der räumlichen Verteilung des Wohnungsneubaus in Nürnberg ist auffallend, dass in dem südlichen innenstadtnahen Bereich in dem untersuchten Neubaujahrgang so gut wie keine Wohnungsbauprojekte lagen. Zwar ist dieses Gebiet tatsächlich bereits sehr dicht bebaut, jedoch befinden sich unmittelbar angrenzend und vereinzelt auch innerhalb des Gebiets ehemalige und noch aktive industrielle Produktionsstätten, die ein großes Potenzial für eine zukünftige wohnbauliche Entwicklung haben. Derzeit scheuen Investoren offenbar diese Standorte, die mit großem Aufwand und Risiken verbunden wären (z. B. Altlasten, vorhabenbezogene Bebauungspläne). Dies liegt auch daran, dass an ihnen nicht die selben Verkaufspreise erzielbar sind wie nördlich der Innenstadt und andere Grundstücke – wenn auch in begrenzter Zahl – verfügbar sind. In den kommenden Jahren wird sich zeigen, ob der Nürnberger Wohnungsmarkt so stark anzieht, dass auch in diesen bisher weniger berücksichtigten Gebieten verstärkt Neubauinvestitionen stattfinden. Erste Projekte weisen in diese Richtung.

3.5.4 Gesamteinschätzung der Neubauaktivitäten auf dem Wohnungsmarkt in Nürnberg

Im Vergleich mit den Städten Düsseldorf und Freiburg bewegt sich der Nürnberger Wohnungsmarkt auf moderatem Preisniveau. Dennoch hat auch Nürnberg mit einem sehr engen Grundstücksmarkt zu kämpfen, der den Neubau von Wohnungen merklich einschränkt. Dies ist im Wesentlichen auf die Stadtstruktur und die Lage im Umland zurückzuführen. Zu großen Teilen noch aktive Industrieflächen im Süden, der geschützte Staatsforst im Osten und die Stadt Fürth im Westen grenzen die flächenmäßigen Entwicklungsmöglichkeiten erheblich ein. Der innenstadtnahe Geschosswohnungsneubau konzentriert sich derzeit fast ausschließlich auf die nördlichen Stadtteile. Hier sind die Entwicklungsmöglichkeiten jedoch begrenzt. Die historische Altstadt und die umliegenden Quartiere sind zu einem hohen Grad verdichtet. Für eine kleinteilige Innenentwicklung sind dies keine guten Voraussetzungen. Entsprechend berichten die Investoren über einen sehr hohen Akquiseaufwand für die Mobilisierung neuer Grundstücke.

Der hohe Aufwand im Vorfeld des Grundstückserwerbs macht für Investoren in Nürnberg die Präsenz vor Ort unersetzbar. Nur auf diesem Weg erfahren sie von sich anbahnenden Grundstücksverkäufen und können frühzeitig aktiv werden. Im Vergleich zu den anderen untersuchten Städten sind unter den Nürnberger Wohnungsmarktakteuren die kirchlichen Wohnungsunternehmen sehr präsent. Dabei nehmen sie ihre Rolle sehr unterschiedlich wahr. Wer aktiv Neubau betreiben möchte und in den für den eigenen Bestand gebauten Mietwohnungen jedoch sozialverträgliche Mieten anbieten will, der muss diese durch das Bauträgergeschäft quersubventionieren, um die Grundstückspreise zu refinanzieren. Öffentlich geförderte Wohnungen seien unter den derzeitigen Konditionen nicht attraktiv.

Der Engpass auf dem Grundstücksmarkt hat jedoch weder bei den Grundstücken noch bei den Neubauwohnungen zu vergleichbaren Knappheitspreisen wie in Düsseldorf oder Freiburg geführt. Es ist also nicht verwunderlich, dass sowohl die Postbank Studie Wohnatlas als auch der Wohnmarktreport Deutschland von Vonovia und CBRE dem Nürnberger Wohnungsmarkt Wachstumspotenziale (im Sinne von Preissteigerungen) bescheinigen.

3.6 Zwischenfazit

Die untersuchten Städte reagieren auf die sich verengenden Märkte allesamt mit wohnungspolitischen Initiativen. Dies verbindet sich in aller Regel mit der Aktualisierung oder Neuaufstellung von wohnungspolitischen Handlungskonzepten. Davon ausgehend werden die Herausforderungen in der Bauland- und Grundstücksbereitstellung thematisiert, ohne jedoch bislang entscheidende Verbesserungen erzielen zu können. Ein zentrales Anliegen der untersuchten Städte ist es ferner, den preisgünstigen und damit auch den geförderten Wohnungsneubau zu forcieren. Zu diesem Zweck werden die kommunalen Wohnungsunternehmen in die Pflicht genommen und teilweise neu aufgestellt (u. a. Eigenkapitalausstattung). Die Einführung oder Ausweitung von Quotierungsregeln (Reservierung eines Mindestanteils der Bauflächen in einem Baugebiet für den geförderten bzw. preisgünstigen Wohnungsbau) auf kommunalen und privaten Flächen hat ebenfalls eine hohe Bedeutung.

Der Wohnungsneubau findet in den untersuchten Fallstudienstädten kleinteilig mit einer hohen Dominanz der Innenentwicklung statt. Es dominiert jedoch die Einschätzung, dass die Innenentwicklungsreserven als Ergebnis der einseitig auf die Innenentwicklung fokussierten Bautätigkeit der vergangenen Jahre zunehmend aufgezehrt sind und insofern neue Restriktionen für eine Ausweitung der Neubautätigkeit entstehen. In Einzelfällen (Freiburg, Aachen) werden in der Konsequenz daraus wieder größere Baugebiete am Stadtrand (Außenentwicklung) vorbereitet.

Die Struktur des Wohnungsneubaus ist maßgeblich durch die Struktur der verfügbaren Wohnungsbaugrundstücke geprägt. Die Städte mit einem höheren Anteil von Reserven in einfachen und mittleren Lagen können insofern auch zu einem höheren Anteil Wohnungsneubau auf mittleren Preisniveaus realisieren. Infolge der erhöhten Baukosten sind die Einstiegspreise jedoch insgesamt gestiegen. Ferner gilt, dass sich die Preisniveaus und die Einstiegspreise im Wesentlichen als Ergebnis der spezifischen Grundstückspreise zwischen den untersuchten Städten deutlich unterscheiden.

4 Hemmnisse des Wohnungsneubaus aus Investorensicht

4.1 Methodische Hinweise

Als Bestandteil der fünf Fallstudien wurden insgesamt 25 Experteninterviews mit Wohnungsbauinvestoren durchgeführt. Die Auswahl der Gesprächspartner erfolgte auf der Basis einer Vorrecherche zu den jüngeren Geschäftsaktivitäten und einer darauf basierenden Abstimmung mit den Verantwortlichen in den Fallstudienkommunen. Die Kommunen wurden dabei aufgefordert, die wichtigsten Unternehmen für den Wohnungsneubau zu benennen.

Die Gespräche wurden mehrheitlich vor Ort unter Verwendung eines Leitfadens durchgeführt. Um eine bessere Vergleichbarkeit der Aussagen zu gewährleisten, wurden standardisierte Befragungselemente integriert. Die Dauer der Gespräche variierte zwischen 45 Minuten und knapp 2 Stunden.

Anschließend wurden die Gespräche strukturiert ausgewertet und partiell transkribiert. Die auf diesem Wege verschriftlichten Auswertungsergebnisse wurden den Gesprächspartnern zur sachlichen Prüfung vorgelegt. Nicht alle Gesprächspartner haben sich mit der Nennung ihres Namens und namentlich gekennzeichneten Zitaten einverstanden erklärt.

Abbildung 48:
Gesprächspartner in den Fallstudienstädten

Aachen	Rolf Frankenberger, Stadt Aachen Norbert Hermanns, Landmarken AG Thomas Hübner und Ulrich Warner, gewoge Franz Jansen, S-Immo Aachen Gerd C.W. Sauren, [AC] Aachener Immobiliengesellschaft	Freiburg	Rolf Bertram, Stadt Freiburg Reinhard Disch, Bauverein Breisgau Nicole Farrelly, Sparkasse Freiburg Jörg Gisinger, Gisinger Thomas Halter, Unmässig Bernd Rösch, Treubau Freiburg
Dresden	André Bartlewski, D-Cor Dr. Jan Glatter, Stadt Dresden Dr. Jürgen Hesse, EWG Dresden Alrik Mutze, WG Johannstadt Ulf Tittel, Columbus Dresden Axel Walther, STESAD	Nürnberg	Peter-Stephan Englert, St. Gundekar-Werk Hannes B. Erhardt, Evgl. Siedlungswerk Ulrich Liebe, BAUHAUS Liebe und Partner Rüdiger Sickenberg, Schultheiss Wohnbau Frank Thyroff, WBG Nürnberg Britta Walther, Stadt Nürnberg Reinhard Zingler, Joseph Stiftung Bamberg
Düsseldorf	Anett Barsch, CORPUS SIREO Dr. Reiner Götzen, Interboden Dominique Hebebrand, Stadt Düsseldorf Jürgen Heddergott, SWD Thomas Hummelsbeck, Rheinwohnungsbau Heiko Leonhard, DWG Peter Ulm und Fred Schelenz, 6B47 Andreas Vondran, WOGEDO		

Datengrundlage: eigene Erhebung, Darstellung: Quaestio

4.2 Charakterisierung der befragten Unternehmen: Dominanz lokal verankerter, mittelständischer Unternehmen

Mit Blick auf die Entwicklung der Wohnungsmärkte war in den letzten Jahren sehr viel von überregionalem und internationalem Kapital und entsprechenden Anlagegesellschaften die Rede. Diese Debatte lässt sich nur sehr eingeschränkt auf den Wohnungsneubau und die untersuchten

Städte übertragen. Der Wohnungsneubau wird hier mehrheitlich von eher mittelständischen und häufig stark regional verankerten Unternehmen getragen. Dies trifft insbesondere auf die kommunalen Gesellschaften und die Genossenschaften zu, gilt aber auch für die privaten Projektentwickler und Bauträger. Auch hier dominieren in den untersuchten Städten die stark regional verankerten mittelständischen Familienunternehmen. Unternehmen, die ihr Eigenkapital über den Kapitalmarkt beschaffen, sind die Ausnahme. Der Wohnungsbaustand-

Abbildung 49:
Struktur der durchgeführten Experteninterviews mit Wohnungsbauinvestoren

		Unternehmenstyp				
		Private Projektentwickler		Kommunale Wohnungsbaugesellschaften	Wohnungsbau-genossenschaften	Kirchliche Wohnungsunternehmen
		davon eigentümerorientiert	davon kapitalmarkt-orientiert			
Interviewpartner insgesamt		10	2	4	5	4
Räumlicher Fokus der Geschäftstätigkeit						
	lokal (Stadt und unmittelbare Nachbarkommunen)	3		4	5	1
	regional (Region, Bundesland)	7				3
	deutschlandweit (ausgewählte Städte)		2			
Segmente und Vertriebschienen für Wohnungsneubau (Mehrfachnennungen möglich)						
	Wohnungen für den Einzelvertrieb an Kleinanleger und Selbstnutzer	7	1	2	1	4
	Wohnungen für institutionelle Investoren	5	2			
	Mietwohnungen zur Übernahme in den eigenen Bestand	3		4	5	4
	Bauträgergeschäft im Einfamilienhaussegment	3		1		2
	Gewerbe, Büro, Einzelhandel	4	1			
	öffentlich geförderter Wohnungsbau	3	1	4	3	3
Größenklasse des Neubausegments						
	derzeit kein Neubau			1		1
	unter 20 WE p.a.	1				
	ca. 20 bis 50 WE p.a.	1		1	1	
	ca. 50 bis 100 WE p.a.	1		1	4	3
	über 100 WE p.a.	4	2	1		
	keine Angabe	2				

Anmerkung zu den Größenklassen des Neubausegments: Bei den Gesprächen mit den Investoren konnte nicht immer der Gesamtwohnungsneubau des Unternehmens von dem Wohnungsneubau des Unternehmens in der untersuchten Stadt unterschieden werden. Dies betrifft insbesondere die größeren Größenklassen.

ort Düsseldorf wird dabei etwas stärker von überregional tätigen Unternehmen geprägt.³⁷

Insgesamt sind die privaten Projektentwickler und Bauträger, gemessen an den realisierten Wohneinheiten, die bei weitem wichtigste Säule des Wohnungsneubaus in den untersuchten Städten. Bei den interviewten Unternehmen dieser Sparte befanden sich nur zwei nicht in Privat- bzw. Familienbesitz. Die Ursprünge und die Entwicklungshistorie der Unternehmen sind in der Regel sehr eng mit der vorhergehenden beruflichen Biografie des Gründers bzw. der Gründerfamilie verknüpft und von daher sehr individuell. Auch wenn die Auswahl zu klein für generalisierende Aussagen ist, kann man zwei Typen unterscheiden: In einigen Fällen bestand eine berufliche Nähe zum Immobiliensektor (Bauunternehmer, Makler, Architekten), die den Übergang zum Projektentwicklungs- und Bauträgersgeschäft geebnet hat. In anderen Fällen war vorhandenes Anlagekapital entscheidend für den Einstieg in das Immobiliengeschäft. Beim zuletzt genannten Typ hat der Neubau für den eigenen Bestand eine etwas größere Bedeutung. Bis auf wenige Ausnahmen sind die Unternehmen in hohem Maß auf den Wohnungssektor spezialisiert. Die anderen Segmente des Immobilienmarktes (Gewerbe, Büro, Einzelhandel, Spezialimmobilien) spielen für die Mehrheit der befragten Unternehmen allenfalls als untergeordnete Nutzung innerhalb eines Wohnobjektes eine Rolle.

4.3 Geschäftspolitik und Neubauaktivitäten

Das vergangene Jahrzehnt war von einer verhaltenen Nachfrageentwicklung und einer geringen Wohnungsbautätigkeit geprägt. Einen entscheidenden Einfluss auf die Entwicklung haben die relativ lang anhaltende konjunkturelle Schwächephase zu Beginn der 2000er Jahre und die darauf folgende Finanzmarktkrise gehabt. Gegen Ende des Jahrzehnts – beginnend 2008/2009 – wurde jedoch in vielen Städten eine Trendwende sichtbar. Ein seitdem relativ steil verlaufender Anstieg der Wohnungsmieten und der Verkaufspreise sind ein eindeutiges Zeichen für die Auswei-

tung der Wohnungsnachfrage und die Notwendigkeit eines forcierten Wohnungsneubaus in den Wachstumsstädten.

Im Wesentlichen ist es aufgrund der relativ langen Projektierungszeiten üblich, dass eine Angebotsausweitung in Form erhöhter Neubauleistungen nur mit Zeitverzögerungen zustande kommt. Allerdings zeigen die geführten Interviews, dass die Reaktion auf die anziehenden Wohnungsmärkte auch von möglichen Investitionshindernissen (siehe Kap. 5.3) und von Grundsatzentscheidungen der Geschäftspolitik bzw. der strategischen Ausrichtung der Unternehmen abhängen. Entscheidend ist in diesem Zusammenhang nicht nur die Frage, wie schnell Geschäftsführung und Eigentümer die Veränderungen an den Wohnungsmärkten erkennen, sondern vor allem, wie offensiv sie die darin liegenden Möglichkeiten nutzen wollen und können.

4.3.1 Kommunale Wohnungsgesellschaften

Für die kommunalen Wohnungsbaugesellschaften in den Fallstudienstädten lassen sich nur eingeschränkt gemeinsame Handlungsmuster erkennen. Ähnlich wie in München zeigt die kommunale Gesellschaft in Freiburg ein durchgängig hohes Neubauengagement. Der dauerhaft – auch während der 2000er Jahre – sehr angespannte Wohnungsmarkt sichert dem Wohnungsneubau einen dauerhaften Spitzenplatz in der kommunalpolitischen Prioritätenliste. Dies verbindet sich in Freiburg mit einem Baulandmodell, das die kommunale Gesellschaft (Stadtbau) mit relativ günstigen Grundstücken versorgt.³⁸ Die Wohnungsbaugesellschaft Nürnberg (WBG) hat sich ohne explizite kommunalpolitische Initiative im Jahr 2013 vorgenommen, den eigenen Wohnungsbestand von heute 18.000 Wohneinheiten durch einen forcierten Wohnungsneubau bis zum Jahr 2020 um 1.000 Wohneinheiten zu erhöhen. Bereinigt um zeitgleiche kleinteilige Verkäufe und Abrisse entspricht das einer jährlichen Bauleistung von circa 150 Wohnungen oder mehr. Im Jahr 2014 konnte das Ziel mit 125 Wohnungen in etwa erreicht werden. Grundlage dieses selbst verordneten Wohnungsbauprogramms sind im Wesentlichen die eigenen Grundstücksvorräte bzw. die Nachverdichtung bestehender Siedlungen. Gegenüber den 30 bis 50 jährlich errichteten Wohnungen während der 2000er Jahre stellt dies eine erhebliche Ausweitung des Neubaugagements dar.

In den drei weiteren Fallstudienstädten stellt sich die Situation bekanntlich anders dar. In Dresden

37 Bereits im Expertenworkshop zu diesem Forschungsprojekt (Berlin, 19.01.2016) wurde angemerkt, dass die vorgefundene Struktur auch ein Ergebnis der Städteauswahl ist. Zu vermuten ist insbesondere, dass die Zusammensetzung in den Metropolen (Berlin, München, Hamburg etc.) stärker von überregional tätigen und an den Kapitalmärkten verankerten Projektentwicklern geprägt ist. Hintergrund dürfte sein, dass diese Metropolen einerseits als wachstumsstark gelten und andererseits aus der Marktgröße heraus Projektentwicklungsvolumen ermöglichen, die eine für den Wohnungsbau in der Regel erforderliche lokale Präsenz tragen können.

38 Leider ist mit der kommunalen Gesellschaft in Freiburg kein Interview zustande gekommen, so dass hier keine weitergehenden Informationen zur Geschäftspolitik herangezogen werden können.

wurde das kommunale Wohnungsunternehmen im Wesentlichen zur Sanierung des Haushalts im Jahr 2006 verkauft. In der Reaktion auf die mittlerweile zurückgewonnene Wachstumsdynamik und eines sich verengenden Wohnungsmarktes soll nun eine neue städtische Wohnungsgesellschaft entstehen (siehe Kap. 3.2.2). Demzufolge steht die Ausweitung eines kommunal getragenen Neubauengagements erst noch bevor.

Mit der SWD verfügt Düsseldorf zwar über eine kommunale Wohnungsgesellschaft, dieser gehören jedoch nur 1.200 eigene Wohnungen. Hauptaufgabe der SWD ist die Verwaltung des 7.000 Wohneinheiten umfassenden unmittelbar städtischen Wohnungsbestandes (städtischer Eigenbetrieb). Der Wohnungsneubau spielte für den Betrieb in der Vergangenheit keine Rolle: Zwischen 1995/1996 und 2007 wurden keine Wohnungen errichtet. Seit 2007 beläuft sich die Bautätigkeit auf circa 20 Wohneinheiten pro Jahr. Auf der Basis der jüngeren wohnungspolitischen Diskussionen besteht der Wunsch, das jährliche Neubauvolumen auf 200 Wohnungen auszuweiten. Eine wesentliche Voraussetzung ist jedoch die Aufstockung des Eigenkapitals. Zu Beginn des Jahres 2016 sollte deswegen der weitgehend entschuldete städtische Wohnungsbestand auf die SWD bzw. auf eine neue Holding übertragen werden. Erst in der Folge kann ein ausgeweiteter kommunaler Wohnungsneubau erwartet werden.

Die Aachener gewoge hat einen eigenen Bestand von 4.500 Wohnungen und verwaltet darüber hinaus 2.700 städtische Wohnungen. Gegen Ende der 1990er Jahre stand unter dem Vorzeichen der Haushaltskonsolidierung zunächst der Verkauf der gewoge zur Diskussion. Die Politik hat sich nach kontroversen Debatten letztlich jedoch gegen einen Verkauf entschieden (2002/2003). Allerdings wurde die Geschäftspolitik in der Folgezeit weitgehend unter dem Blickwinkel der Haushaltskonsolidierung gesteuert. Dies verband sich mit einem vollständigen Verzicht auf den Wohnungsneubau und einer sparsamen Instandhaltungspolitik. Erst nach 2010 wurden wieder umfassendere Bestandsmaßnahmen durchgeführt. Mit den veränderten wohnungspolitischen Rahmenbedingungen und dem Vorstandswechsel (2014) wurde das Neubauengagement der gewoge wiederbelebt, so dass im Jahr 2015 der Bau des ersten Wohnungsbauprojektes begonnen hat (Fertigstellung 2016). Angestrebt ist ein jährliches Fertigstellungsvolumen von circa 100 Wohnungen. Die Handlungsfähigkeit resultiert dabei im Wesentlichen auf eigenen Grundstücksreserven.

Fazit: In drei der untersuchten Fallstudienstädte (Dresden, Düsseldorf und Aachen) war und ist für eine Ausweitung des Wohnungsneubaus zunächst eine politisch initiierte Neuausrichtung der

Geschäftspolitik der kommunalen Wohnungsunternehmen erforderlich. In Aachen verband sich dies mit einer Neubesetzung des Vorstandes, in Düsseldorf war eine Neustrukturierung der Wohnungsgesellschaft erforderlich und in Dresden ist eine Neugründung bzw. der entsprechende Ausbau der Stadtentwicklungs- und Sanierungsgesellschaft geplant. In diesen drei Fällen gilt, dass die politisch gewünschte Ausweitung des Neubaugeschäfts zwar die treibende Kraft, der zeitliche Verlauf für die Neuausrichtung der Geschäftspolitik jedoch erheblich war. Insofern gingen von den kommunalen Wohnungsunternehmen bis einschließlich 2015 keine oder kaum Impulse für den Wohnungsneubau aus. Anders ist dies in Nürnberg und in Freiburg, wobei die Stadtbau in Freiburg seit Jahren relativ kontinuierlich Wohnungsneubau betreibt und die WBG Nürnberg weitgehend ohne vorhergehende politische Debatten aus eigenen unternehmerischen Überlegungen heraus auf die veränderten Wohnungsmärkte reagiert hat.

4.3.2 Wohnungsgenossenschaften

Die Geschäftspolitik der Wohnungsgenossenschaften ist schon dem Genossenschaftsgesetz und den darauf basierenden Genossenschaftssatzungen folgend auf die Interessen der Mitglieder ausgerichtet. Die Mitgliedschaft in einer Wohnungsgenossenschaft gründet dabei im Wesentlichen im Interesse an einer Versorgung mit bezahlbarem bzw. günstigem Wohnraum. Von daher ist es kein selbstverständliches und fest verankertes Ziel einer Wohnungsgenossenschaft, als Unternehmen zu wachsen und den eigenen Wohnungsbestand durch Neubau zu vergrößern. Ein Gesprächspartner verweist explizit darauf, dass die Kommunen die Genossenschaften gerne regelmäßig für wohnungspolitische Aufgaben in die Pflicht nehmen würden und dabei trotz guter Kooperationsbeziehungen oft den eigentlichen Charakter einer Wohnungsgenossenschaft verkennen: „Denen muss man regelmäßig erklären, dass wir unseren Mitgliedern verpflichtet sind und nicht dazu da, die städtischen Wohnungsprobleme zu lösen.“

Gleichwohl haben die interviewten Wohnungsgenossenschaften in der jüngeren Vergangenheit den Umfang ihres Wohnungsneubaus gesteigert. So hat sich die Dresdner Johannstadt eG zwischen 1990 und 2010 nahezu ausschließlich auf die Bestandsanierung konzentriert und erst in den letzten Jahren Wohnungsneubau betrieben. Mittels Neubau soll der Bestand bis 2020 um 400 Wohnungen auf dann 8.000 Einheiten erhöht werden. Auch die EWG in Dresden streut in ihr jährliches Investitionsvolumen von 12 bis 15 Millionen € mittlerweile recht regelmäßig Neubauvorhaben ein. Die Wogedo aus Düsseldorf hat ebenfalls die eindeutige Konzentration auf den Wohnungsbestand zugunsten eines

stärkeren Neubauengagements abgeschwächt: Derzeit werden jährlich zwischen 60 und 80 Wohnungen fertiggestellt. Die Düsseldorfer DWG hat seit 2011 wieder Neubauaktivitäten aufgenommen (200 WE bis 2014). In 2016 soll der Bau von knapp 100 Wohneinheiten begonnen werden. Der Bauverein Breisgau realisiert derzeit ein Neubauvolumen von 50 Wohnungen pro Jahr.

Die Motivation, sich wieder stärker im Wohnungsneubau zu engagieren bezieht sich dabei zu großen Teilen auf die Überlegung, den vorhandenen Mitgliedern in den oftmals von Altbauten dominierten Quartieren moderne Wohnalternativen zu bieten, sowie zu einer Verjüngung der Mitgliederstruktur beizutragen. In diesem Kontext bieten die veränderten Wohnungsmärkte einen günstigen Rahmen zur Erreichung dieser Zielsetzungen. Die im Rahmen dieser Studie befragten Wohnungsgenossenschaften errichten den Wohnungsneubau ganz überwiegend auf vorhandenen Grundstücken. Dem Neubau geht meist ein Abriss von Altsubstanz voraus, so dass sich die Zahl der angebotenen Wohnungen durch die Neubauaktivitäten nur unterproportional ändert. Allerdings sind die Neubauwohnungen in der Regel größer, so dass sich das Wohnflächenangebot erhöht. Die enge Verknüpfung des Wohnungsneubaus mit dem Wohnungsbestand und den vorhandenen Siedlungen entsteht dabei offenbar aus dem Fokus, den Mitgliedern am bisherigen Standort Wohnalternativen anbieten zu können. Ein in Streubesitz mündender Wohnungsneubau ist in diesem Kontext nicht nur hinsichtlich der Bewirtschaftungseffizienz weniger attraktiv. Insofern verwundert es nicht, dass die zunehmende wohnungswirtschaftliche Ausrichtung am Quartiersgedanken innerhalb der Genossenschaften eine besonders starke Verankerung hat.

4.3.3 Kirchliche Wohnungsgesellschaften

Die vier interviewten kirchlichen Siedlungsgesellschaften sind in ihrer Geschäftspolitik nur eingeschränkt miteinander vergleichbar. Die Anbindung an die kirchlichen Träger bedingt in der Regel ein an den Bistümern oder Diözesen orientiertes Marktgebiet. Insofern sind sie weniger als zum Beispiel die Genossenschaften, die kommunalen Wohnungsunternehmen und die interviewten Bauträger/Projektentwickler auf die Fallstudienstädte konzentriert. Die Rheinwohnungsbau aus Düsseldorf hält immerhin 75 % ihres Wohnungsbestandes in Düsseldorf und ist in dieser Hinsicht eine Ausnahme.

Unter den interviewten kirchlichen Wohnungsunternehmen ist es auch die Rheinwohnungsbau, die ihre Neubauaktivitäten gegenüber vormals 30 bis 40 Wohneinheiten pro Jahr auf aktuell circa 100 Wohneinheiten pro Jahr ausgedehnt hat. Auch hier ist Neubau auf vorhandenen Grundstü-

cken bzw. in den eigenen Siedlungen nach Abriss veralteter Wohnungsbestände die dominante Größe. Nur circa 20 % des aktuell projektierten Wohnungsneubaus erfolgt auf angekauften Grundstücken. Dabei profitiert die Rheinwohnungsbau von den Regelungen des Düsseldorfer Baulandmodells, bei dem private Investoren Partner zur Realisierung des preisgünstigen und geförderten Wohnungsbaus suchen.

Einen forcierten Wohnungsneubau im Rahmen einer Wachstumsstrategie hat sich auch das Evangelische Siedlungswerk in Nürnberg verordnet. Diese bezieht sich allerdings auf alle Wachstumsstädte in Bayern und soll insgesamt bis 2020 rund 1.000 Mietwohnungen umfassen. Ebenfalls in Nürnberg tätig ist die Joseph Stiftung mit Sitz in Bamberg. Anders als die meisten interviewten bestandshaltenden Unternehmen hat die Joseph Stiftung kontinuierlich Wohnungsneubau betrieben und in Nürnberg pro Jahr circa 50 Wohnungen für den eigenen Bestand gebaut. Das Sankt Gundekar-Werk Eichstätt ist mit einem Bestand von gut 1.100 Wohnungen in Nürnberg vertreten und engagiert sich bislang nicht im Wohnungsneubau. Begründet wird dies mit dem mangelnden Grundstücksangebot und einer unzureichenden Rendite im preisgünstigen Mietwohnungsbau.

4.3.4 Private Projektentwickler / Bauträger / Wohnungsunternehmen

Die privaten Projektentwickler und Bauträger realisieren den größten Teil des Wohnungsneubaus in den untersuchten Städten. In unterschiedlicher Weise gruppieren sich um den Wohnungsneubau andere Geschäftsfelder (gewerbliche Immobilien, Sanierung und Entwicklung von Bestands- und Denkmalschutzobjekten, Bestandshaltung, Fremdverwaltung, Bauausführung, sonstige immobilienwirtschaftliche Dienstleistungen). Mit Blick auf den Wohnungsneubau sind sich die befragten Unternehmen in ihrer Geschäftsstrategie relativ ähnlich. Dabei übernehmen sie neben der reinen Projektentwicklung meist auch die Bauherrenfunktion. Der Vertrieb der Wohnungen und Häuser wird teilweise in Eigenregie übernommen und teilweise an Externe vergeben. Nur im Einzelfall werden konzipierte Wohnungsbauvorhaben zur Realisierung weiterverkauft. Ganz überwiegend konzentrieren sich die befragten Unternehmen auf die Projektsteuerungsaufgaben, so dass sie in weiten Teilen der Wertschöpfungskette mit beauftragten Dienstleistern (Rechtsanwälte, Planer, Architekten usw.) zusammenarbeiten und selbst nur über relativ kleine Projektentwicklungsteams verfügen.

In Bezug zu den sich verengenden Wohnungsmärkten und der wachsenden Neubaunachfrage kann man jedoch unterschiedliche Reaktionsmuster erkennen:

- **Kapazitätsorientiert:** Entscheidend für die kapazitätsorientiert reagierenden Unternehmen ist der Umstand, dass sich mit den vorhandenen Personalressourcen nur ein bestimmtes Projektentwicklungs- bzw. Wohnungsbauvolumen umsetzen lässt, das sich bei schon geringer Fertigungstiefe nur um den Preis von Neueinstellungen und von daher nicht ohne Risiko steigern lässt. Der größte Teil der befragten, kleineren familiengeführten Unternehmen lässt sich in diese Gruppe einordnen. Für diese Unternehmen kommt hinzu, dass sie bisweilen Schwierigkeiten haben, geeignetes Personal zu finden bzw. nicht bereit oder in der Lage sind, die geforderten Gehälter zu zahlen. Ferner ist die Grundstücksakquise sehr aufwendig und öfters an persönliche Kontakte des Inhabers geknüpft, so dass eine Steigerung des Projektentwicklungsvolumens auch aus dieser Richtung gebremst wird. Im Ergebnis reagiert diese Gruppe von Unternehmen relativ unelastisch auf die gestiegene Neubaunachfrage.
- **Wachstumsorientiert:** Klare Wachstumsziele oder eine eindeutig zu interpretierende Wachstumshistorie haben nur wenige Unternehmen. Unter den Fallstudienstädten nimmt Dresden hier eine Ausnahmestellung ein. Der Wohnungsmarkt war hier über längere Zeiten von Leerständen und einem beinahe marginalen Neubaugeschehen geprägt. Die Trendwende der jüngeren Jahre in Verbindung mit einem im Städtevergleich besseren Grundstücksangebot konnte so eindeutiger als Wachstumsimpuls und somit auch auf breiterer Front in das Unternehmensspektrum hinein wirken. In den anderen Städten kann man nur im Einzelfall ein ausgeweitetes Wohnungsbauengagement beobachten. In zwei Fällen haben vorher auf gewerbliche Immobilien konzentrierte Unternehmen die Marktentwicklung zum Anlass genommen, in den Wohnungsbau einzusteigen bzw. das entsprechende Projektentwicklungsvolumen auszuweiten. In einem Fall besteht auch für die Zukunft die klare Vorgabe, das Projektentwicklungsvolumen im Wohnungsneubau um 10 % auszuweiten. Derzeit liegt das jährliche Volumen bei 400 bis 500 Einheiten, was gegenüber 2007/2008 (350 bis 450 Einheiten) nur eine leichte Steigerung darstellt.

Fazit: Auch beim wichtigsten Typ der im Wohnungsneubau tätigen Unternehmen ist keine eindeutige und starke Wachstumsreaktion zu beobachten. Dies deckt sich mit dem tatsächlichen Verlauf der Bautätigkeit in den Regionen. Zwar ist ein Anstieg zu beobachten, doch bleibt dieser bislang deutlich unter den jeweiligen politischen Zielsetzungen und ist im Ergebnis auch zu schwach, um eine spürbare Entspannung des Wohnungsmarktes zu erreichen.

4.4 Hindernisse eines ausgeweiteten Wohnungsneubaus aus Investorensicht

Die nur schleppend verlaufende Ausweitung des Neubauengagements wirft die Frage auf, welche Hindernisse einem ausgeweiteten Neubauengagement im Wege stehen. Der damit verbundene Teil der Experteninterviews wurde teilstandardisiert eingeleitet. Hierzu wurde eine mit folgender Fragestellung verbundene Tabelle mit Ankreuzmöglichkeiten vorgelegt: „Welche Wachstumsrestriktionen, die eine Ausweitung des Engagements im Wohnungsneubau verhindern, sind für Ihr Unternehmen bedeutsam?“ Die Gesprächspartner sollten auf dem vorgelegten Bogen kenntlich machen, welche der genannten Hindernisse für sie bzw. ihr Unternehmen nicht relevant, weniger relevant, eher relevant oder sehr relevant sind.

In der Regel haben die Gesprächspartner den Bogen zunächst ausgefüllt, so dass sich das Interview im weiteren Fortgang darauf beziehen konnte. Dabei wurden die Gesprächspartner im Wesentlichen gebeten, ihre Einschätzung jeweils zu erläutern bzw. zu begründen. Die nachfolgende Grafik macht deutlich, welche Hindernisse abgefragt wurden und gibt zugleich einen Überblick über die Ergebnisse. Die Breite der Balken verdeutlicht die Bandbreite der diesbezüglichen Antworten.

Abbildung 50:
Zusammengefasste Ergebnisse zum Thema „Hemmnisse eines ausgeweiteten Neubauengagements“



Quelle: eigene Erhebungen (Quaestio 5/2016)

Die Interviews konzentrierten sich auf Fragen der Unternehmensentwicklung und Unternehmensausrichtung und auf die lokalen Bedingungen. Explizit ausgeschlossen wurden die überregional bedeutsamen Rahmenbedingungen. Zwar wurden in den Gesprächen regelmäßig einzelne Aspekte genannt (Baukostensteigerung durch ENEV, Notwendigkeit ausgeweiteter Förderung), doch wurden diese in den Gesprächen nicht weiter vertieft und werden hier auch nicht in die Auswertung einbezogen.

4.4.1 Nachfrage im relevanten Marktsegment

Die vorliegende Studie bezieht sich auf wachstumsstarke, dynamische Städte mit angespanntem Wohnungsmarkt. Insofern ist es keine Überraschung, dass die Unternehmen in der Nachfragesituation überwiegend kein relevantes Hindernis sehen. Unabhängig davon gibt es Unterschiede, die sich im Wesentlichen aus dem jeweils fokussierten Marktsegment ergeben. Nicht verwunderlich ist, dass die Unternehmen mit einem Fokus auf den preisgünstigen Mietwohnungsbau nachfrageseitig keine Restriktionen sehen. Hierzu gehören vor allem die kommunalen, genossenschaftlichen und teilweise auch die kirchlichen Wohnungsunternehmen.

Die lokal verankerten kleineren Projektentwickler sind in der Regel auf Wohnungsbauvorhaben geringerer Größe (5 bis 10 Millionen € Investitionsvolumen) in relativ teurer Innenstadtlage fokussiert. Bei grundsätzlich vorhandener Nachfrage weisen sie derzeit häufig darauf hin, dass die Kunden in den letzten Jahren zwar von günstigen Zinsen mobilisiert worden seien, nun aber preissensibler werden

und der Verkauf der Wohnungen zum Teil schwieriger wird: „Wir spüren schon, dass viele potenzielle Wohnungskäufer sagen: Ich kann es mir zwar leisten, aber ich zahle es nicht.“ Entsprechende Aussagen können dabei sowohl als Hinweis auf einen Nachfragerückgang als auch als Korrektur an der knappheitsgetriebenen Preisentwicklung der letzten Jahre begriffen werden. Verschiedene Unternehmen haben darüber hinaus die Sorge artikuliert, dass die Nachfrage nach diesen höherpreisigen Immobilien auch von den geringen Zinsen getrieben ist und in dieser Hinsicht Unsicherheiten bestehen. Insgesamt lassen sich die Einschätzungen treffend mit der folgenden Aussage eines Gesprächspartners zusammenfassen: „Ich sehe eine stabile Nachfrage trotz leichter Sättigungstendenzen im oberen Bereich.“ Explizit wurde in Einzelfällen darauf verwiesen, dass angesichts dieser Sättigungstendenzen eine Ausweitung des Neubauengagements nicht nachhaltig und wegen der verbundenen personellen Voraussetzungen (erforderliche Neueinstellungen) zu risikobehaftet sei.

Die etwas breiter aufgestellten größeren Projektentwickler und Bauträger beurteilen die Nachfragesituation für den höherpreisigen Wohneigentumsmarkt ähnlich: „Zwar gilt, dass hier in der Stadt nicht jeder Standort entwicklungsfähig ist und beliebig Nachfrage generieren kann, doch ist die Nachfragesituation insgesamt gut und steht einer Ausweitung des Wohnungsbaus nicht im Wege.“ Gleichzeitig verweisen sie auf die zusätzliche Nachfrage institutioneller Investoren, die sich bislang primär für gewerbliche Investments interessiert haben und nun auch wieder in den Miet-

wohnungsbau investieren: „Vor zehn Jahren hätten Sie keinen Globalinvestor für den Wohnungsbau gewinnen können. Die waren uninteressiert, weil der Verwaltungsaufwand viel höher ist als bei Gewerbe (...). Aber die derzeitige Situation (...) führt dazu, dass wieder in den Wohnungsbau investiert wird.“ In anderen Fällen wird die absehbare Sättigung zum Anlass genommen, sich mit etwas preisgünstigeren Produkten und damit auch dem Ausweichen auf günstigere Standorte in der Region (z. B. Mönchengladbach als Alternative zu Düsseldorf) zu beschäftigen.

4.4.2 Eigenkapitalausstattung / Fremdkapitalbeschaffung

In der Folge der Finanzkrise 2007/2008 wurde häufig auch über Finanzierungsrestriktionen für die Wohnungswirtschaft diskutiert. Bereits in den damaligen Studien konnten meistens keine nennenswerten Finanzierungsengpässe nachgewiesen werden. Die im Rahmen dieser Studie interviewten Unternehmen sehen hier ebenfalls keinen oder kaum einen Engpass für einen forcierten Wohnungsneubau.

Dies gilt ganz besonders bei der Fremdfinanzierung. Es wurde mehrfach darauf verwiesen, dass die Banken ein hohes Interesse an einer Zusammenarbeit haben und sich die Wohnungsunternehmen bzw. Projektentwickler einen Finanzierungspartner aussuchen können: „Die Banken haben ja ein Problem mit den niedrigen Zinsen. Aufgrund der geringen Margen müssen sie jetzt mehr Volumen machen. (...) Die Banken sind jetzt schon sehr offensiv, die wollen und müssen richtig Geschäft machen.“ Selbst wenn eine Bank aufgrund eines sehr hohen Geschäftsvolumens mit einem Projektentwickler zurückhaltend wird („Klumpenrisiko“) sei der Wettbewerb so hoch, dass eine Finanzierung über eine konkurrierende Bank meistens ohne weiteres möglich ist.

Der leichte Zugang zu Fremdkapital ist gleichzeitig das Ergebnis einer ausreichenden Eigenkapitaldecke, wenngleich das Bild hier etwas uneinheitlicher bzw. differenzierter ist. Die Projektentwickler / Bauträger stehen in dieser Hinsicht grundsätzlich vor etwas geringeren Anforderungen, da sich die Projekte über den zeitnahen Verkauf schnell refinanzieren. In nur einem Fall wurde erwähnt, dass sich derzeit laufende größere Projekte der Baulandentwicklung nur langsam refinanzieren und so zu einer spürbaren Belastung der Eigenkapitalbasis geführt haben.

Das angesprochene Problem der langsamen Refinanzierung ist für Wohnungsunternehmen, die den Wohnungsneubau in den eigenen Bestand übernehmen normal und grundlegend. Der Wohnungsneubau führt durch die langsame Refinan-

zierung zu einer bilanztechnischen Belastung und zehrt gleichzeitig an den Liquiditätsreserven. Insofern entstehen hier jeweils Grenzen der Belastbarkeit durch den Wohnungsneubau. Da die meisten bestandshaltenden Unternehmen in der Vergangenheit kaum Wohnungsneubau betrieben haben und somit im großen Umfang über entschuldete Altimmobilien verfügen, handelt es sich derzeit eher um theoretische, noch nicht erreichte Grenzen. Dies gilt insbesondere für die befragten Genossenschaften. Die kommunalen Gesellschaften in Düsseldorf und in Dresden stehen vor dem Problem, nur über sehr geringe (Düsseldorf) oder keine (Dresden) Altbestände zu verfügen. Insofern wird es hier als zentrale Aufgabe gesehen, über eine Eigentumsübertragung in Form der städtischen Wohnungen (Düsseldorf) oder städtischer Grundstücke (Dresden) eine wirtschaftliche Handlungsfähigkeit herzustellen.

4.4.3 Interne Kapazitätsauslastung / Auslastung der Partner auf der Vorleistungsseite

Die befragten Unternehmen konzentrieren sich im Wohnungsneubau größtenteils auf die Projektsteuerungsleistungen. Die technischen Teams bei den bestandshaltenden Unternehmen umfassen oftmals nur zwei Personen. Die mehr kaufmännischen und juristischen Projektsteuerungsaufgaben werden darüber hinaus von der Geschäftsführung wahrgenommen bzw. geleitet. Bei den Projektentwicklern / Bauträgern sind die Projektsteuerungsteams aufgrund der umfassenderen Zuständigkeit und der höheren Projektentwicklungsvolumen in der Regel etwas größer. Im Einzelfall sind die Angaben schwer vergleichbar, da jeweils spezifische Arbeitsteilungen mit anderen Unternehmensteilen vorliegen. Die Größenordnung der Projektentwicklungsteams der befragten Unternehmen bewegt sich zwischen circa 5 und 25 Personen.

Ansonsten werden die meisten Planungsaufgaben und erst recht die bauausführenden Arbeiten an Externe vergeben. Dies bedingt zugleich, dass an eine Vollzeitstelle in der Projektsteuerung ein relativ hohes Investitionsvolumen gekoppelt ist und sich eine Neueinstellung nur lohnt, wenn das Investitions- bzw. Wohnungsbauvolumen (annähernd) in dieser Größenordnung ausgeweitet wird. Dabei muss die Ausweitung über einen längeren Zeitraum verlässlich prognostizierbar sein, um eine nachhaltige Auslastung zu gewährleisten. Vor diesem Hintergrund („Sprungkosten“) und den in den letzten Jahren leicht gestiegenen Investitionsvolumen sind die Personalkapazitäten in der Regel ausgelastet und werden von einzelnen Unternehmen durchaus als Engpassfaktor wahrgenommen.

Ob die Auslastung der vorhandenen Kapazitäten tatsächlich als Engpassfaktor wirkt, hängt zudem davon ab, ob qualifiziertes Personal akquiriert wer-

den kann. Hier weichen die Einschätzungen der befragten Unternehmen zum Teil deutlich voneinander ab. Eine häufiger formulierte Einschätzung lautet, dass Bewerber / Architekten mit Berufserfahrung, insbesondere für die Bauleitung schwer oder nur zu sehr hohen Kosten zu bekommen sind. Im Einzelfall dürfte dabei nicht nur der regionale Arbeitsmarkt, sondern auch die Attraktivität des Unternehmens selbst von hoher Bedeutung sein.

Mit Blick auf die Vorleistungen verweisen die meisten Gesprächspartner darauf, dass eingespielte Beziehungen zu Planungsbüros bestehen und dies die Grundlage für eine verlässliche Zusammenarbeit ist. Der Verweis auf wirksame Engpässe bleibt die Ausnahme. Anders sieht dies bei den Bauleistungen aus. Von den meisten Gesprächspartnern wird beklagt, dass die Auslastung bei Bauunternehmen und Bauhandwerk derzeit hoch ist. Dies führt zu steigenden Preisen und einer abnehmenden Zahl von Angeboten. Es wird darauf verwiesen, dass die Bauunternehmen und Bauhandwerker in der Phase geringer Bautätigkeit Kapazitäten abbauen mussten und nun nur bedingt in der Lage und bereit sind, neue Kapazitäten aufzubauen bzw. Neueinstellungen vorzunehmen. Die erwartete Zyklichkeit des Bauens mindert die Bereitschaft zum Kapazitätsaufbau.

4.4.4 Grundstücksverfügbarkeit / Wettbewerbssituation am Grundstücksmarkt

„Momentan ist es so: Wenn wir mehr Grundstücke hätten, würden wir auch mehr bauen. Also das ist schon der haupteinschränkende Faktor.“ Diese Aussage eines Gesprächspartners aus Nürnberg steht stellvertretend für die sehr eindeutige Einschätzung, dass die unzureichende Verfügbarkeit geeigneter Grundstücke das zentrale Hemmnis für mehr Wohnungsneubau ist. Dabei dürfte sich Nürnberg im Mittelfeld der untersuchten Städte bewegen. Die Aussagen zu Düsseldorf und Freiburg sind in dieser Hinsicht noch deutlicher. Der Grundstücksmarkt in Dresden kann im Vergleich der Städte als relativ entspannt gelten.

In der Beurteilung der Grundstücksverfügbarkeit und des Grundstücksmarktes unterscheiden sich die befragten Unternehmenstypen nicht grundsätzlich. Dennoch gelten Besonderheiten für die jeweiligen Teilmärkte. Die auf den preisgünstigen (Miet-)Wohnungsmarkt ausgerichteten Unternehmen (i. W. kommunale Unternehmen, Genossenschaften) konzentrieren sich mit ihrem Neubaugagement ganz überwiegend auf die bestehenden Siedlungen. Dies entspricht einerseits der Zielsetzung, die vorhandenen Quartiere anzupassen und zu stärken. Zugleich ist dies jedoch ein Ergebnis des nicht mehr funktionierenden Zugangs zu geeigneten Grundstücken. Insbesondere die Düsseldorfer, Nürnberger und Freiburger Unternehmen

beschreiben, dass sie in der Regel von Unternehmen überboten werden, die durch eine Konzentration auf das höherpreisige Eigentumssegment weit aus größere Erträge erwirtschaften und dementsprechend höhere Grundstückspreise bieten können. Das Ergebnis ist ein Rückzug aus dem Grundstücksmarkt: „Auf dem freien Grundstücksmarkt bedienen wir uns nicht mehr. Die Preise sind so hoch, dass sich der Mietwohnungsbau nicht rentiert.“ Mehrfach wird darauf verwiesen, dass die eigenen Grundstückerlöse begrenzt sind und die mittelfristige Fortsetzung des Wohnungsneubaus insofern nicht gesichert ist.

Die untersuchten Städte sind in dieser Hinsicht jedoch nicht einheitlich. Für Aachen wird beschrieben, dass es Standorte und Grundstücksreserven (z. B. im ehemals industriell geprägten Aachener Norden) gibt, für die sich private Projektentwickler und Bauträger bislang nicht interessieren. Die städtische Gewoge hält hier, ausgehend vom vergleichsweise attraktiven NRW-Wohnungsbauprogramm, geförderten Wohnungsbau für umsetzbar. Für die Städte Düsseldorf, Freiburg und Nürnberg ist es nach den Aussagen mehrerer Gesprächspartner charakteristisch, dass es kaum mehr günstige Standorte gibt und auch an „zweitklassigen“ Standorten im Stadtgefüge eine hohe Wettbewerbsintensität zu beobachten ist, die zum Ausschluss des günstigen Mietwohnungsbaus führt.

Derzeit wird in vielen Städten die Einführung eines Quotierungsmodells nach dem Vorbild der Münchener „sozialgerechten Bodennutzung“ diskutiert. Freiburg setzt ein ähnliches Modell seit längerer Zeit um und hat im Jahr 2015 sogar den geforderten Anteil günstigen Wohnungsbaus auf 50 % erhöht. Auf diesem Weg werden Grundstücksanteile für den preisgünstigen bzw. geförderten Wohnungsbau reserviert, die in München in der Regel von der städtischen Wohnungsgesellschaft für den Bau geförderter Wohnungen übernommen werden. In Freiburg ist mit Blick auf die Stadtbau eine ähnliche Wirkung zu erwarten. Zum Zeitpunkt der Untersuchung wurde in Düsseldorf ein ähnliches Modell beschlossen. Verbliebene Unklarheiten verzögern jedoch die Anwendung. In den geführten Gesprächen haben die am preisgünstigen Mietwohnungsbau orientierten Unternehmen vor diesem Hintergrund die Erwartung artikuliert, zukünftig auf diesem Wege Grundstücksanteile erwerben bzw. Neubauvorhaben in Partnerschaften mit Projektentwicklern umsetzen zu können. Gleichzeitig wird aber von ersten gescheiterten Verhandlungen berichtet und dies mit der Sorge verbunden, dass der geförderte Wohnungsbau von institutionellen Investoren (z. B. Versicherungen) übernommen wird.

Die im günstigen Mietwohnungsbau tätigen Unternehmen beschreiben überwiegend den für sie nachteiligen Wettbewerb mit den im freifinanzier-

ten, höherwertigen Wohnungsbau engagierten Projektentwicklern und Bauträgern. Aber auch für Letztere sind das knappe Grundstücksangebot und der hohe Wettbewerb untereinander das zentrale Problem auf dem Weg zu höheren Wohnungsbauleistungen. Es wird durchgängig beklagt, dass die Erfolgsquoten bei der Grundstücksakquise gering sind und der entsprechende Aufwand sehr hoch: „Pro Grundstück gibt es in Düsseldorf 10 bis 15 Interessenten.“ Ein anderer Gesprächspartner bezieht sich ebenfalls auf den Düsseldorfer Markt: „Von zwanzig potenziell interessanten Grundstücken werden von uns zehn intensiver analysiert und letztlich auf einem ein Projekt realisiert.“

Im Durchschnitt der untersuchten Fallstudienstädte und der unterschiedlichen Gesprächspartner lässt sich abschätzen, dass von einer Erfolgsquote von 1:10 bis 1:20 bei Prüfung und Ankauf von Wohnbaugrundstücken ausgegangen werden kann. Der Geschäftsführer eines mittelständischen Projektentwicklers schätzt, dass circa 35 % seiner persönlichen Arbeitszeit mit der Grundstücksakquise verbunden sind. Andere Gesprächspartner vermuten, dass circa 20 % der Teamarbeitszeit auf den Grundstücksankauf und die vorbereitende Prüfung entfallen. Damit sind entsprechende Personalkosten verbunden, die auf die realisierten Wohnungen umgelegt werden müssen. Wichtig ist darüber hinaus, dass diese Arbeit vielfach aus Netzwerkarbeit und Kontaktpflege besteht. Die Unternehmen sind bemüht, sehr früh von möglichen Verkaufsabsichten eines Grundstückeigentümers zu erfahren, um in einem vertrauensvollen Rahmen einen Wettbewerbsvorteil erzeugen und den Abschluss vorbereiten zu können. Auf die hohe Bedeutung dieser Form der Grundstücksakquise wurde immer wieder hingewiesen.

Dies bedeutet jedoch gleichzeitig, dass die Grundstücksmärkte wenig transparent und damit auch nur eingeschränkt offen für neue Wettbewerber sind („closed shops“). Die Neubaumärkte und die vorgelagerten Grundstückstransaktionen werden stark von regional verankerten „Playern“ dominiert, die sich über ihre Präsenz und ihre Netzwerkarbeit den Zugang zu den knappen Grundstücken erhalten. Mehrfach wurde berichtet, dass neu auf den Markt drängende Wettbewerber deutlich höhere Preise quasi als „Einstiegsprämien“ zahlen (müssen), um Grundstücke ankaufen und Wohnungsbauvorhaben realisieren zu können: „Das ist schon gefährlich, wenn so Firmen hierher kommen und Preise bieten, von denen man sagen muss, die haben schlicht keine Ahnung vom lokalen Markt. Das sind Preise, die ein regionaler Anbieter nicht zahlen will, mit denen ich auch kein Geld mehr verdienen kann.“ Im Einzelfall wird dies in der Erwartung kommentiert, dass diese Anbieter den Markt falsch eingeschätzt haben, kaum Gewinne erzie-

len und sich anschließend wieder zurückziehen werden („Die werden sich die Finger verbrennen“).

Die Grundstücksmärkte sind aus Sicht der auf den Wohnungsneubau fokussierten Unternehmen die Existenz- und Geschäftsgrundlage und diese werden zunehmend schwierig. Das geht auch aus folgender Aussage hervor, welche in ähnlicher Weise von mehreren Gesprächspartnern (in Düsseldorf, Freiburg, Nürnberg, Aachen) formuliert wurde: „Man muss ja heute alles nehmen, was man irgendwo kriegen kann. Da muss man auch schwierige Aufgaben in Angriff nehmen und die Risiken zum Beispiel im Altlastenbereich von vornherein einpreisen.“ Ein anderer Gesprächspartner mit einem immobilienwirtschaftlich breit aufgestellten Unternehmen formuliert knapp: „Ich kaufe jedes Grundstück, was sich bewegen lässt.“ In dieser Situation wird kritisiert, dass die Städte Düsseldorf und Freiburg mit der Einführung bzw. Ausweitung der Quotierungsregeln für den preisgünstigen Mietwohnungsbau das Grundstücksangebot für den frei finanzierten Wohnungsbau weiter einschränken.

Erwartungsgemäß ergibt sich aus dem knappen Grundstücksangebot der zentrale Impuls für steigende Grundstückspreise: „Der Konkurrenzdruck auf diesen wenigen Flächen ist enorm hoch. Dass alle versuchen, da mitzumachen, treibt den Preis hoch. Wenn Sie dreimal nicht zum Zuge gekommen sind, gehen Sie beim vierten Mal noch höher.“ Um im Geschäft zu bleiben, müssen die Gebote für den Grundstücksankauf von den Projektentwicklern schrittweise erhöht werden, was zugleich bedeutet, die Ertragsseite bei den Verkaufspreisen oder Anfangsmieten bis an die Grenzen der Zahlungsbereitschaft ausloten zu müssen. Schon weiter oben wurde beschrieben, dass die befragten Unternehmen aktuell Sättigungstendenzen erkennen und räumlich nach Alternativen suchen. Dies wird insbesondere von den größeren Unternehmen betont, die dabei nicht primär das kleinstädtische Umland in den Blick nehmen, sondern eher benachbarte Großstädte in der erweiterten Region in Betracht ziehen.

4.4.5 Planungs- und Genehmigungsverfahren

Die spontane Reaktion auf das Thema Planungs- und Genehmigungsverfahren sowie die daran gekoppelten Bürgerbeteiligungsverfahren ist ebenfalls recht eindeutig. Mit Ausnahme von Dresden gilt das gleichermaßen für alle untersuchten Städte. Zunächst werden die Verfahren als echtes Investitionshindernis dargestellt, um dann auf Nachfrage die spontane erste Aussage etwas zu relativieren: „Die Verfahren sind nicht nur verzögernd, sondern in manchen Fällen eine tatsächliche Investitionsverhinderung. (...) Ich komme da noch durch, weil ich mich hier vor Ort gut auskenne und

weiß, an wen ich mich wenden muss.“ Im Ergebnis herrscht die Meinung vor, dass man sich auf längere Verfahren einstellen muss und kann. Gleichzeitig wird in den Interviews ausgeführt, dass längere und komplexere Verfahren zu einer höheren Bindung des Personals führen, so dass bei gegebenen Personalkapazitäten weniger Projekte bewältigt werden können und die Projektsteuerungskosten entsprechend steigen. In dieser Hinsicht handelt es sich insofern doch um ein echtes Investitionshemmnis. Die hohe Emotionalität bei diesem Thema spricht zudem dafür, dass sich die Gesprächspartner teilweise schwer nachvollziehbaren, beinahe willkürlichen Entscheidungen ausgesetzt oder sich teilweise persönlich gegängelt bzw. nicht adäquat behandelt fühlen: „Eigentlich stellt man sich vor, partnerschaftlich auf Augenhöhe miteinander umzugehen. Und das findet einfach nicht statt.“

Eine Reaktion auf die Verfahrensschwierigkeiten ist, Projekte sorgfältiger auszuwählen. Eine städtische Gesellschaft nimmt folgende Haltung ein: „Wir hängen unser Glück nicht daran, dass der Bebauungsplan in anderthalb Jahren fertig ist. Das beobachten wir aus der Ferne und nutzen dann ggf. das von der Stadt eingeräumte Vorkaufsrecht. (...) Wir setzen dann ein Projekt auf, wenn es in sicherem Fahrwasser ist.“ Einige Gesprächspartner verweisen darauf, dass sie in mehreren Städten tätig sind und hier sehr unterschiedliche Erfahrungen gemacht haben. Aber auch innerhalb der Fallstudienstädte gibt es durchaus voneinander abweichende Erfahrungen. Dies betrifft sowohl die Dauer und Verlässlichkeit der Verfahren als auch die Sensibilität für die Umsetzbarkeit und Wirtschaftlichkeit von zusätzlichen Anforderungen und Belastungen: „Natürlich wollen wir, dass die Anlagen zukunftsfähig werden. Aber was man sagen muss, ist, dass die Kommunen viele Gesichter und Ämter haben und allen muss man es recht machen. Und das ist sehr mühselig.“ Oder in den Worten eines anderen Gesprächspartners: „Ganz zum Schluss haben die immer noch eine Idee, als hätten sie das Projekt vorher noch nie gesehen. Dann wollen die auf einmal noch was Neues oder sogar alles komplett ändern.“ Besonders häufig werden das Verhalten und die Anforderungen der jeweiligen Umweltämter kritisiert.

Ein Gesprächspartner fasst seine Erfahrungen zu diesem Thema knapp zusammen: „Zu viel Politik, zu vorsichtig, zu formal in der Abwicklung. Die Verfahren sind nicht optimiert.“

4.4.6 Widerstände in der Zivilgesellschaft

Eine ähnliche Wirkung haben sowohl die formelle Bürgerbeteiligung im Planungsverfahren als auch die häufig auftretenden bürgerschaftlichen bzw. nachbarschaftlichen Widerstände, die sich auch unabhängig von den förmlichen Beteiligungsverfahren Gehör verschaffen. Auch hier gilt einerseits, dass die Unternehmen dies als „sportliche Herausforderung“ sehen und die teilweise als erheblich empfundenen Verzögerungskosten einzupreisen versuchen. Auf der anderen Seite gibt es auch Aussagen, die deutlich machen, dass potenziell konfliktträchtige Projekte für eine Realisierung ausscheiden. Der Vorstand einer Wohnungsgenossenschaft machte auf der Basis eines gescheiterten Projektes deutlich, dass es dabei nicht nur um die Verzögerungskosten im Einzelfall geht. Entscheidend war letztlich, dass die Medien recht einseitig bzw. unkommentiert die Gegenargumente der Nachbarschaft aufgegriffen haben und sich dies auf die Haltung der unterschiedlichen Ratsfraktionen übertragen hat, so dass die Wohnungsgenossenschaft schließlich von verschiedensten Seiten kritisiert und in ein schlechtes Licht gerückt wurde. Der drohende Imageschaden hätte sich in diesem Fall nicht allein auf das Neubauprojekt, sondern auf die gesamte Geschäftstätigkeit ausgewirkt. Mehrere befragte Unternehmen ziehen daraus die Konsequenz, drohende bürgerschaftliche und nachbarschaftliche Widerstände im Vorfeld zu sondieren und im Zweifel von einer Projektierung abzusehen: „Ich muss erkennen können, dass es von allen drum herum als gute Idee an dieser Stelle gesehen wird.“ Dabei wird relativ eindeutig festgestellt, dass dies in der Regel nicht für die besonders gut situierten, artikulationsstarken und akademisch geprägten Nachbarschaften zutrifft: „Da, wo die akademischen Oberräte wohnen, ist der Bürgerprotest am größten.“

Die punktuellen Äußerungen der Gesprächspartner zum Thema machen zwei Mechanismen deutlich, die in der Tendenz eine sozial selektive Behinderung des Wohnungsneubaus bewirken können. Dabei führen erstens die höhere Artikulationsbereitschaft und -fähigkeit in den sozial und ökonomisch besser gestellten Nachbarschaften zu mehr öffentlich wahrgenommenen Auseinandersetzungen. Zweitens kann man erwarten, dass die von Wohnungsbauvorhaben erzeugten Veränderungen an weniger guten Standorten tatsächlich eher als eine Umfeldverbesserung wirken und von daher weniger kritisiert werden. Aus der Sicht der befragten Investoren ist es in jedem Fall von Bedeutung, ob sich die Medien und in deren Folge auch die Politik die eher kritischen Argumente der Nachbarschaft zu eigen machen und dies die politische Entscheidungsfindung (insbesondere bei Bebauungsplan-Verfahren) beeinflusst.

4.5 Präferenz für ausgewählte Wohnungsbausegmente

Die Bevorzugung bestimmter Marktsegmente ist nicht allein das Ergebnis der Eigentümerstruktur. Ganz wesentlich ist darüber hinaus der Zugang zum Grundstücksmarkt. Die Qualitäten und die Preise der verfügbaren Grundstücke haben einen wesentlichen Einfluss auf die Art des betriebenen Wohnungsbaus: Wenn nur sehr teure Grundstücke am Markt sind, muss der Wohnungsbau auch entsprechend hohe Erträge liefern, damit eine rentierliche Entwicklung möglich ist. Hohe Grundstückspreise erzwingen bei gegebenen Baukosten hohe Verkaufspreise bzw. Anfangsmieten.

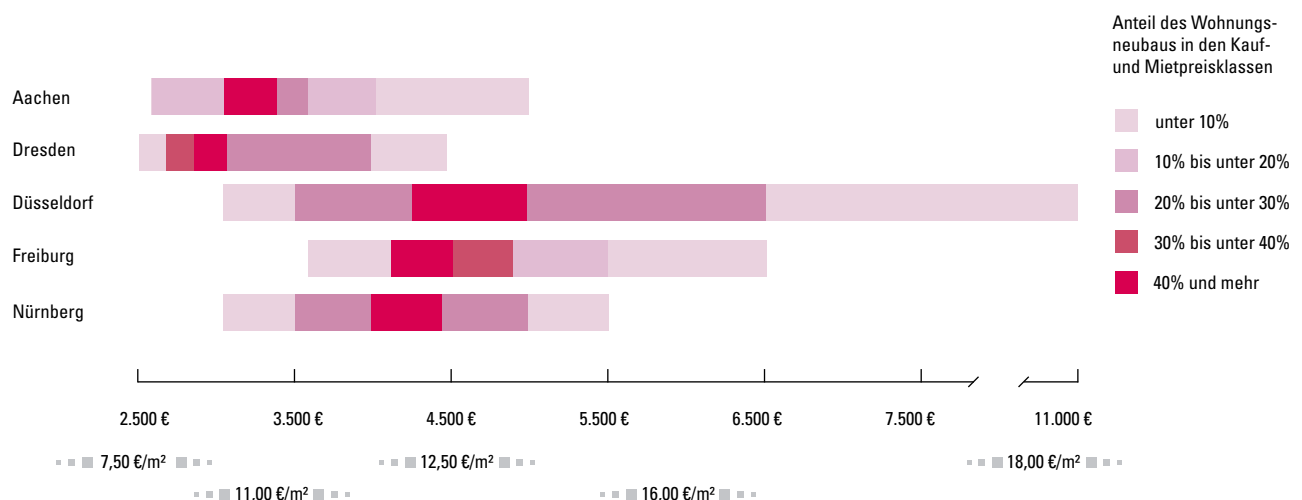
Die im Wesentlichen als Bestandshalter agierenden kommunalen, kirchlichen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen verweisen einerseits ganz überwiegend darauf, dass sie an der Realisierung günstigerer Neubaumieten interessiert sind. Je nach Stadt variiert der damit korrespondierende Mietpreis zwischen 7 €/m² und 10 €/m². Entscheidend für die Realisierung entsprechender Angebote sind jedoch die eigenen Grundstücksvorräte, die nicht erst zu hohen Preisen angekauft werden müssen.

Die große Mehrheit der befragten Bestandshalter sieht es jedoch nicht als zielführend an, Neubaugenossenschaften vornehmlich oder dominant im geförderten Wohnungsbau zu realisieren. Einerseits wird darauf verwiesen, dass eingestreute freifinanzierte Vorhaben (auch Einheiten zum Verkauf) in der Regel die Gesamtrentabilität der Projektentwicklung und des Neubaugeschäfts erhöhen und somit auch der Quersubventionierung dienen. Andererseits wer-

den die Neubauvorhaben oftmals als hochwertiger Ersatz für einfache Bestandsobjekte erstellt und sollen in den schon preiswerten Siedlungen als Alternative für anspruchsvollere Haushalte fungieren. So geben zum Beispiel die befragten Düsseldorfer Wohnungsgenossenschaften an, in ihren Beständen mit Durchschnittsmieten von circa 6 €/m² zu arbeiten, mit Wohnungsbau unter 10 €/m² (Ziel: 8,50 €/m²) bleiben zu wollen und 10 % bis 30 % des Wohnungsbaus im geförderten Wohnungsbau zu realisieren. Die städtische WBG in Nürnberg sieht für ihr auf 1.000 Wohnungen beziffertes Wohnungsbauprogramm folgende Aufteilung vor: 50 % geförderter Mietwohnungsbau, 25 % freifinanzierter Mietwohnungsbau, 25 % Eigentumswohnungen im Bauträgergeschäft. Die Bereitschaft, einen Teil des Wohnungsbaus im geförderten Segment zu realisieren, hängt dabei auch von der Ausgestaltung und Anreizwirkung des jeweiligen Landesförderprogramms ab.

Die befragten Projektentwickler sind primär im Bau von Eigentumswohnungen im Einzelvertrieb tätig. Überwiegend betonen sie, nicht im Luxussegment aktiv zu sein, da es sich hierbei um sehr kleine Projekte mit einem hohen Individualisierungsgrad und entsprechend anspruchsvollen Kunden (hoher Betreuungsaufwand) handelt. Vor diesem Hintergrund sehen sich die befragten Projektentwickler vor allem im Segment des „höherwertigen“ Wohnungsbaus in guten, innerstädtischen Lagen verankert. Je nach Fallstudienstadt lässt sich damit ein Kernmarkt in einer Preisspanne von 3.500 €/m² bis zu 6.000 €/m² abgrenzen. (Abbildung 51)

Abbildung 51:
Preisspannen im Wohnungsneubau der Fallstudien und Anteile an dem Neubauvolumen des jeweils untersuchten Neubaujahrgangs



Lesehilfe: Die Balken zeigen, welche Preisspannen für den Wohnungsneubau jeweils typisch für die Fallstudienstädte sind. Die Einfärbung und die darauf bezogenen Prozentwerte geben gleichzeitig an, welche Anteile des Wohnungsneubaus im untersuchten Wohnungsbaujahrgang auf diesen Lagebereich entfallen. Lesebeispiel: In Düsseldorf entfallen 46 % des Wohnungsneubaus auf Lagen, in denen üblicherweise Verkaufspreise von circa 4.500 €/m² realisiert werden.

Quelle: eigene Erhebungen (Quaestio 5/2016); Mietpreisdaten: ibb Dr. Hettenbach (Stand 01/2016)

Der Verkauf von Wohnungen an institutionelle Investoren spielt vor allem für die größeren Projektentwickler eine Rolle. Bei derzeit noch relativ geringen Anteilen wird diesem Vertriebsmodell für die Zukunft eher eine leicht wachsende Tendenz unterstellt. Problematisiert werden hier jedoch ebenfalls die hohen Grundstückspreise, die im Kern ein Ergebnis der hohen Zahlungsbereitschaft der primär auf Selbstnutzer zielenden Projektentwickler sind. Eine für größere Anleger akzeptable langfristige Mietrendite lässt sich auf diesen Grundstücken nicht mehr ohne Weiteres erwirtschaften. Vor diesem Hintergrund sind die auf institutionelle Investoren zielenden Projektentwickler auf etwas günstigere Preise angewiesen, was zumindest eine graduelle Verschiebung des Zielsegments mit sich bringt – „Wir sind am unteren Rand des oberen Drittels aktiv.“ Bereits weiter oben wurde ausgeführt, dass die Investoren eine Sättigung im Teilmarkt der hochwertigen, teuren Eigentumswohnungen sehen und aus dieser Perspektive eine gewisse Verlagerung der Aktivitäten in Richtung auf günstigere Standorte und damit auch auf einen steigenden Mietwohnungsanteil einhergeht.

4.6 Zwischenfazit

Der Wohnungsneubau in den untersuchten Städten wird ganz überwiegend von regional verankerten mittelständischen Projektentwicklern und Bauträgern getragen. Die kommunalen Wohnungsunternehmen haben eine relativ lange Vorlaufzeit benötigt, um die Ausweitung ihrer Neubautätigkeit vorzubereiten, so dass im Untersuchungszeitraum noch keine starken Effekte für den Wohnungsneubau sichtbar wurden. Die Genossenschaften konzentrieren sich vielfach auf bestehende Grundstücke und betreiben hier zu einem vergleichsweise hohen Anteil Ersatzneubau, so dass die quantitativen Wirkungen für das Wohnungsangebot begrenzt bleiben.

Als Restriktion für die Ausweitung des Wohnungsneubaus hat weder die Kapitalverfügbarkeit (Eigen- und Fremdkapital) noch ein Nachfragemangel eine Bedeutung. Von Bedeutung sind hingegen folgende Aspekte:

- In der Konsequenz der konjunkturellen Belebung des Wohnungsneubaus sind vielfach sowohl die internen als auch die Kapazitäten bei Planungsbüros und Bauwirtschaft ausgelastet. Die Bereitschaft zum Kapazitätsausbau ist aufgrund der damit verbundenen Risiken nur eingeschränkt vorhanden.
- Der Wohnungsneubau ist in zunehmend komplexe Abstimmungs- und Abwägungsaufgaben (rechtlich, politisch) eingebunden. Die daraus entstehenden Verzögerungen, Unsicherheiten und die resultierenden inhaltlichen Forderungen an den Wohnungsneubau wirken insgesamt hemmend und zusätzlich preistreibend. Insgesamt entsteht die Einschätzung, dass es gemessen an der hohen Bedeutung des Wohnungsbaus zu wenig politischen Rückhalt auf kommunaler Ebene gibt und die Planungs- und Beteiligungsverfahren besser auf das Management dieser komplexen Herausforderungen abgestimmt werden sollten.
- Als zentrale Restriktion für eine belebte Neubautätigkeit wird von den befragten Investoren der Mangel an geeigneten Wohnungsbaugrundstücken genannt. Die auf den preiswerten Wohnungsbau fokussierten sozial orientierten Unternehmen berichten in der Regel, aus der Grundstücksakquise ausgestiegen zu sein und den Wohnungsneubau lediglich auf eigenen Grundstücksreserven vorantreiben zu können. Die befragten Projektentwickler und Bauträger sehen sich einem enormen Wettbewerb um knappe Grundstücke ausgesetzt. Neben den preistreibenden Effekten dieser Knappheit ergibt sich aus den Schilderungen auch die plausible Einschätzung, dass die Grundstücksakquise nicht nur einen hohen Aufwand erzeugt, sondern vielfach auch informelle Kontakte zu den Grundstückseigentümern voraussetzt. Dies erschwert den Zugang für neue Wettbewerber.

5 Zentrale Erkenntnisse im Querschnitt der Fallstudien

5.1 Die Zielvorgaben werden nicht erreicht

Die Wohnungsmärkte in den untersuchten Städten haben nur sehr verzögert und quantitativ unzureichend mit Neubau auf die starken Nachfrageimpulse und die davon ausgelösten Preissteigerungen reagiert. Für alle untersuchten Städte gilt, dass die Wohnungsbauleistungen der letzten Jahre bei weitem nicht den (in der Regel gutachterlich ermittelten) und politisch bestätigten Zielvorgaben entsprechen (siehe folgende Übersicht).

Abbildung 52
Vergleich von Zielsetzungen für den Wohnungsneubau mit den tatsächlichen Fertigstellungen in den Fallstudienstädten

	jährlich fertiggestellte Wohnungen		Zielsetzung p.a.
	Durchschnitt 2008–2014	Durchschnitt 2012–2014	
Aachen	403	361	ca. 600
Düsseldorf	1.027	1.497	ca. 2.000
Dresden	818	1.040	alt: 600 bis 700 neu: ca. 2.000
Freiburg	631	693	ca. 1.300
Nürnberg	1.153	1.323	1.800 bis 2.200

Quelle: Quaestio (2014), empirica (2014), Landeshauptstadt Düsseldorf (2014), Landeshauptstadt Dresden (2014), GEWOS (2015)

Die naheliegende Erkenntnis aus den Fallstudien und den damit verbundenen Expertengesprächen (Investoren, Kommunen) ist, dass die Ursache im Wesentlichen in einer unzureichenden Grundstücksverfügbarkeit begründet ist. Insbesondere die Städte verweisen darauf, dass sie immense Probleme haben, die rechnerisch erforderlichen Quantitäten bereitzustellen.

5.2 Die zentrale Stellung des Grundstücksmarktes

So wenig überraschend der Verweis auf die zunehmende Knappheit an Wohnungsbaugrundstücken ist, so wichtig ist es doch, die damit verbundenen Folgewirkungen für den Wohnungsneubau und die Wohnungspolitik in den Blick zu nehmen. Das zu knappe Grundstücksangebot als das zentrale Nadelöhr für einen ausgeweiteten Wohnungsneubau zu begreifen, bedeutet gleichzeitig, dass die Effekte zusätzlicher finanzieller Investitionsanreize für eine Ausweitung des Wohnungsneubaus begrenzt sein dürften. Im Verlauf der letzten Jahre hat sich die Zahlungsbereitschaft der Mieter und Käufer –

unter anderem angeheizt durch günstige Zinsen – schon kräftig erhöht. Dies ist an den rasant gestiegenen Kaufpreisen und Mieten abzulesen. Gleichzeitig klagen die immobilienwirtschaftlichen Verbände darüber, dass trotz der somit gestiegenen Erträge und gleichzeitig sinkenden Finanzierungskosten nur noch marginale Renditen erzielt werden können. Ein Teil dieser erhöhten Erträge ist sicher von politisch induzierten und von zyklisch verursachten Baukostensteigerungen aufgezehrt worden. Dies wird von den befragten Investoren zwar nicht als das zentrale, aber dennoch als relevantes Thema eingestuft. Der größere Teil dürfte sich bei starrem Grundstücksangebot in steigenden Grundstückspreisen entladen haben. Die im Rahmen dieser Studie befragten Wohnungsbauinvestoren sehen, bei nur leichten Unterschieden zwischen den Fallstudienstädten, keinen Mangel an Nachfrage und Zahlungsbereitschaft, sondern vor allem einen Mangel an Grundstücken als Hindernis auf dem Weg in einen ausgeweiteten Wohnungsneubau.

Der Grundstücksmangel führt den marktwirtschaftlichen Gesetzen folgend zu steigenden Grundstückspreisen und im Ergebnis auch zu teureren

Neubauwohnungen. Dies bedeutet auch: Ertragsstarker Wohnungsneubau verdrängt den ertragschwachen Wohnungsneubau. Insofern ist das oft artikuliert Argument bzw. die Hypothese, die Wohnungsbauinvestoren würden quasi einem Herdentrieb folgend nur auf hochwertige Produkte setzen, nur bedingt richtig. Die beobachtete Konzentration auf dieses Segment ist eher ein Ergebnis des engen Marktes für Wohnbaugrundstücke. Diese Verdrängung von ertragsschwächeren Wohnungsbauvorhaben ist somit auch der entscheidende Faktor für den schwer zu mobilisierenden Neubau preisgünstiger oder geförderter Wohnungen. Der Zugang zum Grundstücksmarkt ist den ertragsschwächeren Formen des Wohnungsneubaus versperrt, da die darauf fokussierten Investoren aufgrund ihrer geringeren Gebote im Wettbewerb um die Grundstücke unterliegen. In den geführten Interviews kommt zum Ausdruck, dass sich die auf preisgünstigen Wohnungsbau für den eigenen Bestand setzenden Unternehmen mehrheitlich nicht mehr an Grundstücksausschreibungen beteiligen.³⁹ Die untersuchten Städte haben dies längst erkannt und bis auf Dresden Baulandmodelle eingeführt, bei denen nach dem Vorbild der Münchner Sozialgerechten Bodennutzung im Rahmen von neu erstellten Bebauungsplänen Quoten für den geförderten Wohnungsbau vorgesehen werden. Nicht überall scheint indes erkannt zu sein, dass hiermit zwar die einseitige Bebauung der Plangebiete mit relativ teuren, frei finanzierten Wohnungen durchbrochen werden kann, damit aber nur eine partielle Folgewirkung und nicht der Grundstücksangel als Hauptursache der Wohnungsmarktengpässe bekämpft wird.

Eine weitere Konsequenz des intensiven Wettbewerbs um Grundstücke ist ein steigender Aufwand in der Grundstücksakquise. Die Investoren beschreiben, dass sie einen sehr hohen Aufwand in der Kontaktpflege und der Netzwerkarbeit betreiben müssen, um frühzeitig von bevorstehenden Grundstücksoptionen Kenntnis zu erlangen und Kaufgespräche auf der Basis erster konzeptioneller Überlegungen und entsprechender Wirtschaftlichkeitsberechnungen beginnen zu können. Dennoch sind die Erfolgsquoten recht gering. Der damit verbundene Aufwand muss letztlich von den realisierten Projekten mitgetragen werden und wirkt insofern ebenfalls als zusätzliche Kostensteigerung.

Über diese Kostenwirkung hinaus führt der dominant informelle Grundstückshandel zu einer Intransparenz und erschwert den Zugang für neue

Anbieter. So werden die lokalen Grundstücks- und Neubaumärkte quasi zu „closed shops“, die von den lokalen Anbietern dominiert werden. Mehrfach wurde in den Interviews erwähnt, dass externe Anbieter überhöhte Preise für die Grundstücke zahlen und sich so quasi den Markteinstieg erkaufen müssen. Dies verbindet sich durchaus mit der Erwartung, dass die Wohnungsbauvorhaben nicht rentabel sein werden und sich diese ortsfremden Anbieter in der Folge wieder vom lokalen Markt zurückziehen werden.

5.3 Das Innenentwicklungsdilemma

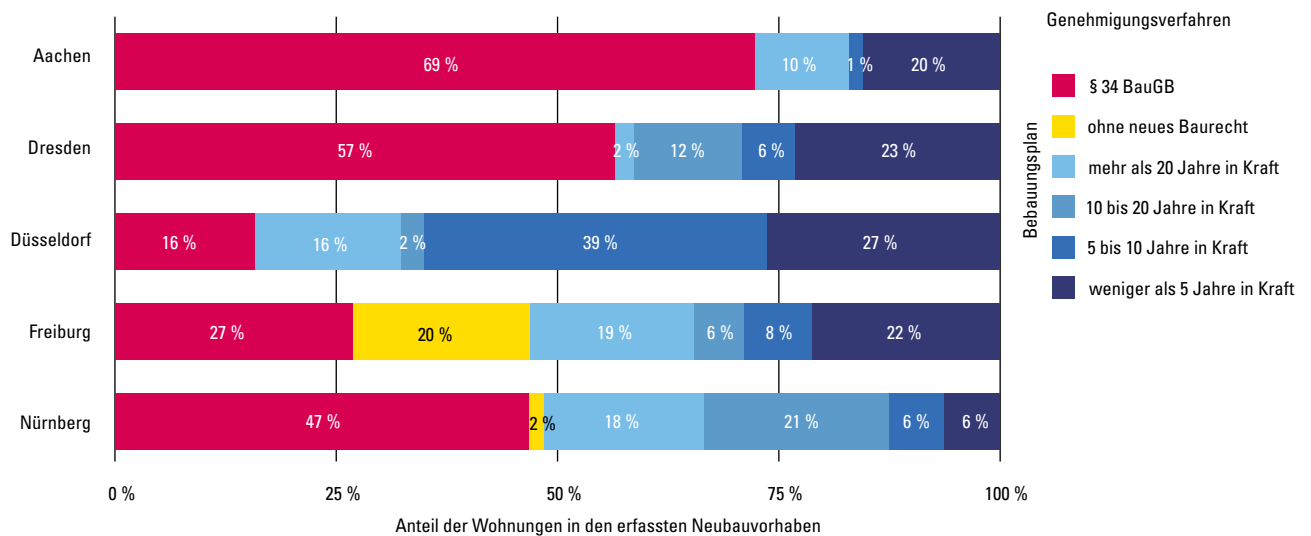
In den Fallstudien ist bei der Analyse eines aktuellen Wohnungsbaujahrgangs deutlich geworden, dass sich der Wohnungsneubau in einem sehr hohen Maße auf die Innenentwicklung konzentriert. Dies drückt sich auch in einem sehr hohen Anteil von Wohnungsbauvorhaben aus, die nach § 34 BauGB oder im Geltungsbereich relativ alter Bebauungspläne genehmigt werden. Eine weitere Bestätigung erfährt dies durch die Analyse der konkreten Lagen. Es dominieren die kleinteiligen, in den vorhandenen Siedlungsbestand eingefügten Wohnungsbauvorhaben.

Die Präferenz für die Innenentwicklung speist sich aus unterschiedlichen Quellen. Zunächst räumt das Baugesetzbuch der Innenentwicklung einen Vorrang ein. Aber auch vor Ort gibt es eine breite Allianz für die Innenentwicklung, da sie einen geringeren Eingriff in den Landschaftsraum mit sich bringt und leichter an vorhandene Infrastrukturen andocken kann. Letzteres ist auch für die öffentlichen bzw. kommunalen Finanzen von hoher Bedeutung. Auch auf der Nachfrageseite wird für die Investoren eine hohe Wertschätzung für Wohnstandorte in einem attraktiven städtischen Umfeld erkennbar. Im Ergebnis ist die Außenentwicklung in den untersuchten Städten (beinahe) zu einer vernachlässigbaren Größe geworden.

In der Folge des Vereinigungsbooms wurden in vielen deutschen Städten letztmals größere Baugebiete entwickelt. Hier ordnen sich auch das Freiburger Rieselfeld, Vauban und andere weniger bekannte Projekte in den Fallstudienstädten ein. Das zurückliegende Jahrzehnt war demgegenüber eher von einer kleinteiligen, stark auf die Innenentwicklung konzentrierten Stadtplanung geprägt (z. B. Reaktivierung von Brachen). Bei einer verhaltenen Ausweitung der Wohnungsnachfrage und vorhandenen inneren Entwicklungsreserven kann dies im Nachhinein als ausreichend eingestuft werden. Zumindest konnten in den 2000er Jahren abseits kleinräumiger Sonderentwicklungen keine gravierenden Preisentwicklungen am Wohnungsmarkt und am Neubaumarkt beobachtet werden. Die Endlichkeit der wohnungswirtschaftlich verwertbaren in-

³⁹ In der Konsequenz findet ein großer Teil des von diesen Unternehmen getragenen Wohnungsneubaus in den bestehenden Siedlungen und nach Abriss von Altsubstanz statt, so dass der Nettozuwachs an Wohnungen deutlich geringer ist als die Neubauleistungen.

Abbildung 53:
Genehmigungsgrundlage der erfassten Wohnungen in Neubauvorhaben in den Fallstudienstädten



Darstellung: Qu aestio

neren Entwicklungsreserven und die deutlich anziehende Nachfrage seit 2008/2009 haben die Situation spürbar verändert. Die von den Gutachterausschüssen dokumentierten Preissprünge für Wohnungsbaugrundstücke und der oben beschriebene bzw. von den Investoren beklagte Wettbewerb um die Grundstücke bestimmen das Bild in den untersuchten wachsenden Städten.

Die Abkehr von der Außenentwicklung ist gleichzeitig eine Abkehr von günstigem Bauland und günstigen Wohnungsbaugrundstücken. Dabei ist es nicht zwangsläufig so, dass im Außenbereich gelegene Grundstücke günstiger sind als im Innenbereich gelegene. Die Plausibilität dieser These ergibt sich aus einer anderen Beobachtung. Insbesondere der für das Neubaugeschehen quantitativ besonders wichtige freifinanzierte Wohnungsneubau meidet Standorte mit städtebaulich, sozial oder anderweitig schwierigen Bedingungen, weil die Kunden und Mieter mit einer neubauadäquaten Zahlungsbereitschaft in dieser Hinsicht selten Kompromisse eingehen und somit Vermarktungsrisiken bestehen. Der auf die Innenentwicklung fokussierte Wohnungsneubau konzentriert sich aufgrund der Anspruchsniveaus der Haushalte, die Neubau finanzieren können, auf die vergleichsweise guten Standorte. Aus dieser Logik ergibt sich auch, dass hohe bzw. steigende technisch oder regulatorisch bedingte Baukosten den potenziellen Käuferkreis weiter einschränken und damit die Konzentration auf gute und damit teure Standorte noch forcieren. Im Ergebnis sind physisch vorhandene Innenentwicklungsreserven teilweise wohnungswirtschaftlich nicht verwertbar und bleiben deswegen ungenutzt.

In allen untersuchten Städten sind in den jüngeren Jahren wohnungspolitische Handlungskonzepte erstellt worden. Überwiegend bleiben diese Handlungskonzepte im Modus der bevorzugten Innenentwicklung (Ausnahme ist Freiburg). Es finden sich darin jedoch kaum Maßnahmen, die eine systematisch forcierte Innenentwicklung erwarten lassen. Zwar wird der Erfassung von Innenentwicklungspotenzialen mehr Aufmerksamkeit zuteil, doch bleibt unklar, ob und wie die Potenziale tatsächlich für den Wohnungsneubau mobilisiert werden können. Aus den damit verbundenen Expertengesprächen wird erkennbar, dass es hier nicht an Engagement für das Thema mangelt, sondern eher an einem wirkungsvollen Instrumentarium. Baulückenkataster und ähnliche Ansätze werden als wenig gewinnbringend eingestuft, da sie keine systematischen Verbesserungen bei der Verwertbarkeit der Grundstücke erzeugen und folglich kaum in der Lage sind, die individuellen Dispositionen der Grundstückseigentümer über Einzelfälle hinausgehend zu beeinflussen.

Die vorliegenden Handlungskonzepte beinhalten durchweg quantitative Zielwerte, die auch in die Überarbeitung oder in die Neuauflistung der Flächennutzungspläne (FNP) einfließen sollen. Im Rahmen der Studie wurde nicht systematisch überprüft, ob diese Zielwerte auf der FNP-Ebene tatsächlich mit entsprechenden Wohnbauflächen hinterlegt werden können. Die kommunalen Experten haben sich hierzu überwiegend skeptisch geäußert. Diese Skepsis ist plausibel, da Vorgaben aus dem Handlungskonzept Wohnen wahrscheinlich nur einen geringen Einfluss auf bestehende Flächenkonkurrenzen oder sonstige Zugriffsbe-

schränkungen (z. B. Natur- und Landschaftsschutz, Gewässerschutz, Finanzierbarkeit des Infrastrukturausbaus) haben.

Die Stadt Freiburg hat sich quasi als Befreiungsschlag aus dem beschriebenen Dilemma und der sehr angespannten Wohnungsmarktsituation die Entwicklung eines neuen Stadtteils für circa 10.000 Einwohner vorgenommen (Dietenbach). In den anderen Städten sind vergleichbare Ansätze nicht erkennbar. Vielfach wird darauf hingewiesen, dass eine befriedigende Wohnungsmarktentwicklung mit einem forcierten Neubau nur in regionaler Kooperation gelingen könne. Eine wohnungspolitisch wirksame Konkretisierung und Umsetzung dieser Einsicht steht jedoch häufig noch aus.

Die untersuchten dynamischen Städte haben letztlich kaum eine baulich-räumliche Konzeption zum Umgang mit ihrem wirtschaftlichen und demografischen Wachstum. Der traditionelle Pfad der Stadterweiterung ist durch diverse Hindernisse verstellt. Hierzu gehören die unterentwickelte kommunale Zusammenarbeit in den Regionen, die eingeschränkte Bereitschaft und Fähigkeit zur Finanzierung des Infrastrukturausbaus und nicht zuletzt politisch-planerische Vorbehalte. Die stattdessen favorisierte Innenentwicklung krankt zugleich daran, dass die wohnungswirtschaftlich leicht verwertbaren Reserven in den untersuchten wachsenden Städten (in unterschiedlichem Ausmaß) beinahe aufgezehrt sind und zugleich kaum politische Handlungsmöglichkeiten zur Mobilisierung zusätzlicher Potenziale gesehen werden (Instrumentendefizit). So bleibt der Wohnungsneubau darauf angewiesen, mittels steigender Zahlungsbereitschaft und Grundstückspreise im Rahmen rein marktwirtschaftlicher Mechanismen eine Mobilisierungswirkung zu entfalten.

5.4 Eine kommunalpolitische Unterbewertung des Wohnungsneubaus

Anlass und Aufgabe der vorliegenden Studie war es, die Strukturen des Wohnungsneubaus aufzuarbeiten und damit vorhandene Wissenslücken zu schließen. Dies ist aufgrund der notwendigen Beschränkung auf die Analyse eines einzelnen Baujahrgangs und sonstiger methodischer Restriktionen nur unvollständig gelungen. Dass es eine solche Studie braucht, ist jedoch auch in den Fallstudien deutlich geworden. Auch vor Ort ist die Datenlage zu den Strukturen des Wohnungsneubaus unzureichend. Es sind in der Regel keine systematischen Informationen verfügbar, welche Investoren welche Arten von Wohnungen bauen und zu welchen Preisen diese Wohnungen auf den Markt kommen. Es ist nicht bekannt, in welchem Umfang sich der Wohnungsbau in den unterschiedlichen Formen

der Innen- und Außenentwicklung vollzieht. Vielleicht ist systematisch aufbereitet, welche planungsrechtlich gesicherten Reserven (rechtskräftige und in Aufstellung befindliche Bebauungspläne sowie Reserven im Flächennutzungsplan) vorhanden sind. In der Regel sind jedoch kaum Einschätzungen abrufbar, welche Flächen tatsächlich mobilisierbar und wohnungswirtschaftlich verwertbar sind. Auch wird in der Regel nicht nachgehalten, welche Anteile des Wohnungsneubaus sich ohne eine städtische Angebotsplanung im Rahmen von Baulücken und relativ kurzfristig möglichen Flächenumwidmungen vollziehen. Die untersuchten Städte unterscheiden sich in dieser Hinsicht nicht von anderen Großstädten in Deutschland. In jüngster Zeit kommt in diesem Bereich jedoch einiges in Bewegung.

Es wäre falsch, diese Defizite in der systematischen Beobachtung und Analyse des Wohnungsbaugeschehens als ein Verwaltungsversagen darzustellen. Der Grund für diese Informationslücken liegt zudem nicht in einem hohen Aufwand. Hierin offenbart sich vielmehr, dass der kommunalpolitischen Steuerung des Wohnungsbaugeschehens bisher viel zu wenig Bedeutung beigemessen wurde. In der Vergangenheit wurden Zielwerte für den Wohnungsneubau allenfalls für die Überarbeitung der Flächennutzungspläne als mehr oder minder bürokratisches Handwerkszeug benötigt. Ein kontinuierliches Nachhalten, ob und wie die Zielwerte erreicht werden, fand in der Regel nicht statt.

Sowohl die befragten Verwaltungsexperten als auch die Investoren setzen sich aus ihrer spezifischen Perspektive kritisch mit dem wohnungsbaubezogenen Planungsgeschehen auseinander. Die für den Wohnungsbau verantwortlichen Planungsfachleute beklagen häufig, dass die Kommunalpolitik die Mengenziele für den Wohnungsneubau leichtfertig vernachlässigt und dazu neigt, lediglich einzelfallbezogene Entscheidungen zu treffen, die im Wesentlichen die Nachbarschaften und eine im politischen Sinne hohe Qualität des einzelnen Projektes im Blick haben. Dies kann nicht nur zu erheblichen Verzögerungen führen, wenn zum Beispiel die Beratungen vertagt werden, sondern auch zu einer Reduktion der Bebauungsdichten oder zu zusätzlichen Forderungen an den Investor. Aus der Sicht der befragten Investoren sind insbesondere die Planungsverfahren schlecht koordiniert. Im Ergebnis kommt es nicht nur zu erheblichen Verfahrensdauern, sondern auch zu vielfältigen, oftmals nicht vorhersehbaren und zum Teil kostenträchtigen Einflussnahmen auf ein Wohnungsbauvorhaben.

Der Mangel an systematischer Auseinandersetzung mit wohnungspolitischen Fragen und die starke Fokussierung auf den Einzelfall verdeutlichen, dass die Kommunalpolitik das wohnungsbaurele-

vante Planungsgeschehen bislang kaum als zentralen wohnungspolitischen Hebel genutzt hat. Wahrscheinlich wirkt hier der Jahrzehnte währende Modus der Wohnungspolitik nach, bei dem die staatliche Förderpolitik und die staatliche Mietrechtspolitik im Vordergrund standen und die Kommunen allenfalls eine untergeordnete Bedeutung hatten. Die veränderten gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen haben die lokale Wohnungspolitik längst in eine veränderte Rolle gebracht. Die (auch in den untersuchten Städten) mittlerweile regelmäßig erstellten kommunalen wohnungspolitischen Konzepte, die gewachsene Bedeutung der Wohnungsmarktbeobachtung und nicht zuletzt auch die intensivierte Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Wohnungsmarktakeuren (Lokale Bündnisse Wohnen, Wohnungsbauforum etc.) verdeutlichen, dass die Städte diese neuen Aufgaben annehmen. Auf der anderen Seite ist in dieser Studie auch deutlich geworden, dass noch keine durchschlagenden Erfolge im Sinne einer verbesserten Grundstücksbereitstellung erzielt werden können. Hierzu braucht es eine weiter verbesserte Verankerung der Wohnungspolitik in der Kommunalverwaltung und Kommunalpolitik, fortgesetzte Debatten zum Zusammenhang von planerischen und wohnungspolitischen Aufgaben mit entsprechenden Zielvorgaben und damit verbundene Monitoringsysteme sowie nicht zuletzt einen verbesserten Instrumentenkasten für die Innen- und die Außenentwicklung.

5.5 Zwischenfazit

Gegenüber den vorangegangenen Jahrzehnten haben sich die wohnungspolitischen Koordinaten erheblich verschoben, so dass die Bewältigung der anziehenden Wohnungsnachfrage nur unvollständig gelingt. Der Wohnungsneubau bleibt in den untersuchten Städten quantitativ deutlich unterhalb der fixierten Zielwerte. Ferner gelingt es kaum, den preisgünstigen Wohnungsbau zu forcieren. Die Ursachen liegen auf unterschiedlichen Ebenen:

- Sowohl Wohnungs- und Bauwirtschaft als auch Stadtplanung finden nur mit Verzögerung und unvollständig aus dem Modus der Bestandsorientierung und der kleinteiligen Innenentwicklung heraus.
- Der planerische Konsens einer auf Innenentwicklung fokussierten Stadt- und Wohnungsbauentwicklung bleibt in seiner Umsetzung in vielfältige Widerstände eingebunden. Abnehmende Innenentwicklungsreserven, politische Kontroversen zu Notwendigkeit und Umfang von städtebaulichen Veränderungen sowie nicht zuletzt instrumentelle Defizite überlagern sich dabei in ihrer Wirkung.
- Zwar haben die untersuchten Städte erkannt, dass heute zentrale wohnungspolitische Weichenstellungen auf der kommunalen Ebene erfolgen müssen und konkretisieren dies in wohnungspolitischen Handlungskonzepten. Ihre Handlungsfähigkeit ist jedoch nicht zuletzt aufgrund der angespannten Haushalte und eingeschränkter Personalkapazitäten begrenzt. Zudem finden die wohnungspolitischen Ziele und darauf angepasste Verfahren nur schleppend Eingang in den kommunalpolitischen Alltag und das planerische Verwaltungshandeln.

6 Empfehlungen

Die vorliegende Studie ist primär empirisch angelegt und weniger politisch-konzeptionell. Dennoch ergeben sich in der Interpretation der erzielten Ergebnisse einige zentrale Empfehlungen.

6.1 Mehr Aufmerksamkeit für den Wohnungsbau in den Kommunen

Die zentrale Empfehlung an die Kommunen lautet, den Wohnungsneubau als eine zentrale kommunal- und stadtentwicklungspolitische Aufgabe besser in der lokalen Politik und Verwaltung zu verankern. Damit ist vor allem gemeint, die Mengenziele für die Bauland- und Grundstücksbereitstellung im stadtplanerischen und kommunalpolitischen Alltag besser gegenüber jenen Partialinteressen zu verteidigen, die die Grundstücksbereitstellung und damit den Wohnungsneubau zwar oftmals nicht intendieren, aber dennoch wirkungsvoll konterkarieren. Dies verbindet sich insbesondere mit den folgenden Themen:

- **Wachstumsorientierte Zielsetzungen:** Die kommunalpolitische Verpflichtung auf wohnungsbaupolitische Mengenziele setzt entsprechende Grundsatzdiskussionen zur Bedeutung des Wohnungsneubaus voraus. Denn oftmals fehlt eine klare politische Haltung, dass an Attraktivität, Arbeitsplätzen und notwendigerweise auch Bevölkerung wachsende Städte im Wege des dazugehörigen baulich-räumlichen Wachstums auch ihre städtebauliche Gestalt verändern müssen. Solange dies nicht stärker im politischen Raum verankert ist, werden die planungspolitischen Entscheidungen (i. W. Bebauungspläne) zu wenig im Licht der Wachstumsziele und zu sehr mit Blick auf die Einzel falloptimierung getroffen. Die in jüngerer Zeit vermehrt aufgestellten wohnungspolitischen Handlungskonzepte und auch die entsprechenden lokalen Bündnisse für Wohnen leisten wichtige Beiträge für diese Grundsatzdiskussionen. Aktuell sind sie stark von den kurzfristigen Wohnungsmarktengpässen motiviert. Ein echter Zugewinn an wohnungspolitischer Handlungsfähigkeit (und verkürzter Reaktionsgeschwindigkeit) würde aus einer kontinuierlichen Verankerung und einer konjunkturunabhängig verstetigten Bauland- und Planungspolitik entstehen, die sich an den mittel- und langfristigen Wachstumstrends orientiert.
- **Wohnungsbaukoordination als neue Verwaltungsaufgabe:** Wohnungsbauprojekte sind komplexe Vorhaben, die eine zunehmende Zahl von Vorgaben und Anforderungen erfüllen müssen. In den Planungs- und Genehmigungsverfahren werden einerseits Anforderungen an die Vorha-

ben formuliert und andererseits die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben überprüft. Der Komplexitätszuwachs wird bislang kaum mit verbesserten Verwaltungsabläufen beantwortet. Dabei geht es einerseits um die Geschwindigkeit und die verfahrenstechnische Verlässlichkeit gegenüber den Investoren und Antragstellern. Andererseits geht es um die Angemessenheit und wirtschaftliche Tragfähigkeit der Forderungen. Bislang gibt es in den Stadtverwaltungen nur selten eine beispielsweise mit der Wirtschaftsförderung vergleichbare Zuständigkeit für den Wohnungsbau, die in dieser Hinsicht eine koordinierende Funktion sowie die Investorenbetreuung übernimmt und ferner wohnungsbaupolitische Ziele innerhalb der Verwaltung und gegenüber der Politik vertritt. Derartige Zuständigkeiten für die Wohnungsbaukoordination sollten vermehrt eingeführt und mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattet werden, so dass der Wohnungsbau insgesamt eine stärkere Verankerung in der Verwaltung hat.

- **Monitoring der Baulandbereitstellung und des Investitionsverhaltens:** Zu einer insgesamt besseren Verankerung der wohnungsbaupolitischen Ziele in Politik und Verwaltung gehören schließlich auch vermehrte Informationen und entsprechende Monitoringansätze. Zwar hat sich die Wohnungsmarktbeobachtung in den letzten 10 bis 20 Jahren verbreitet, doch wird in diesem Kontext bislang zu wenig Wert auf die Fragen der Bauland- und Grundstückspotenziale und des damit verbundenen Investitionsverhaltens gelegt. Schon die einfache laufende räumliche Verortung der erteilten Wohnungsbaugenehmigungen (bzw. der Fertigstellungsmeldungen) gibt zu erkennen, wie sich der Wohnungsbau auf die unterschiedlichen Lagequalitäten und damit verbundene Preisniveaus verteilt. Ferner können der Investorentyp und weitere Lagemerkmale (Innen- oder Außenentwicklung) oder Verfahrensmerkmale (Genehmigungsgrundlagen oder auch Verfahrensdauern) erfasst werden. Dies sind wichtige politikrelevante Steuerungsinformationen, die mit sehr wenig Aufwand mobilisierbar sind. Ferner ist die laufende Erfassung der Potenzialflächen wichtig, wobei auch eine Bewertung der Mobilisierbarkeit und der wohnungswirtschaftlichen Verwertbarkeit erfolgen sollte. In diesem Zusammenhang sollte auch beobachtet werden, welche Flächen besonders gut vom Markt aufgenommen werden. Wirkung entfalten diese Informationen vor allem dann, wenn sie systematisch und mit Empfehlungen versehen in die politischen Beratungen eingebracht werden.

Von der Bundesebene empfiehlt es sich, auf die Bedeutung einer entsprechenden Verankerung der Wohnungspolitik zum Beispiel durch den Verweis auf gute Beispiele hinzuweisen.

6.2 Neue Instrumente für die Innenentwicklung

Seit Jahrzehnten wird der Innenentwicklung politisch und planerisch ein Vorrang eingeräumt, ohne dass allerdings planungspolitisch wirksame Voraussetzungen für eine verbesserte Grundstücksmobilisierung geschaffen wurden. In der Konsequenz kam es zu einer Erlahmung der Außenentwicklung und einer im Wesentlichen über die Marktkräfte gesteuerten Innenentwicklung, die in den untersuchten Fallstudienstädten zunehmend das Potenzial der leicht mobilisierbaren Innenentwicklungspotenziale aufgezehrt hat. Als leicht mobilisierbar können in erster Linie die Grundstücke gelten, auf denen trotz der oftmals höheren Risiken (z. B. Altlasten, Widerstände aus der Nachbarschaft) und Kosten (z. B. Abriss von Altsubstanz, komplexere Baustellenlogistik) eine rentierliche Entwicklung von Wohnungsneubau möglich ist und der Wohnungsbauinvestor von daher in der Lage ist, einen Grundstückspreis mit Mobilisierungswirkung zu zahlen. Dies trifft selbstverständlich nicht auf alle Innenentwicklungspotenziale zu, so dass im Status quo Innenentwicklungspotenziale ungenutzt bleiben.

Die vorgelagerte und zugleich mitentscheidende Frage ist, ob der Alteigentümer überhaupt ein Verwertungsinteresse hat. Für die typischen Nachverdichtungspotenziale, die zum Beispiel durch das Einfügen zusätzlicher Baukörper in bestehenden Siedlungen oder durch die Aufstockung ausgeschöpft werden können, gilt dies nur eingeschränkt. Aber vielfach sind auch die öffentlichen, halböffentlichen (Bahn etc.) und privat-gewerblichen Grundstückseigentümer (Industrieunternehmen) mehr auf ihr Kerngeschäft fokussiert und nur eingeschränkt an einer schnellen Anschlussverwertung nicht mehr genutzter Grundstücke interessiert. Von daher sind Strategien und Instrumente nützlich, die das Verwertungsinteresse stärken, indem sie Verwertungsoptionen verdeutlichen, ggf. erweiterte Verwertungsoptionen schaffen und/oder einen zusätzlichen Verwertungsdruck erzeugen. In dieses Spektrum lassen sich die nachfolgend aufgeführten Ansatzpunkte einordnen:

- **Bodenwertsteuer:** Der Verwertungsdruck für untergenutzte Grundstücke würde steigen, wenn im Rahmen einer Grundsteuerreform eine Bodenwertsteuer eingeführt würde. Besteuert würde das Ertragspotenzial eines Grundstücks ausgehend vom erzielbaren Bodenwert. Das Halten und Bewirtschaften nicht genutzter oder

untergenutzter Grundstücke würde je nach Ausgestaltung (selbst bei Aufkommensneutralität) in einem Maß verteuert, mit dem ein Druck entsteht, aus der Grundstücksnutzung einen höheren Ertrag zu erzielen. Im Kern sind es steuersystematische Gründe, die seit Jahren gegen diesen Vorschlag vorgebracht werden (Verweis auf das Leistungsfähigkeitsprinzip). Die Besteuerung eines fiktiven, real nicht erzielten Ertrags macht tatsächlich bei den meisten Steuerarten wenig Sinn. So kann man die Einkommensteuerschuld kaum nach dem Ausbildungsgang bemessen und zum Beispiel auf einen arbeitslosen Mediziner anwenden. Angesichts der mittlerweile erreichten Dringlichkeit der wohnungspolitischen Aufgaben und der weithin anerkannten Vorteile einer Bodenwertsteuer kann das Festhalten an diesen prinzipiellen Erwägungen im Bereich der Grundsteuer allerdings immer weniger befriedigen. Von daher sollte ein neuer Anlauf unternommen werden, ein überzeugendes Konzept für die Bodenwertsteuer zu erarbeiten und dies in die Diskussion einzubringen.

- **Proaktive Planungs- und Liegenschaftspolitik:** Bislang wird in den Kommunen kaum erkannt, dass die auf Innenentwicklung fokussierte Stadtentwicklung sehr viel arbeitsintensiver ist als die großmaßstäbige Baulandentwicklung am Stadtrand. Dementsprechend scheitern viele Bemühungen, sich von kommunaler Seite aus in die Grundstücksmobilisierung einzubringen, an der Bereitschaft, die entsprechenden Personalressourcen intern bereitzustellen oder extern einzukaufen. Eine auf Grundstücksmobilisierung gerichtete proaktive Planungspolitik müsste im ersten Schritt sehr viel umfassender und frühzeitiger Innenentwicklungspotenziale identifizieren, um darauf basierend Kontakt mit den Eigentümern der Flächen aufzunehmen, mögliche Verwertungsoptionen in die Diskussionen zu bringen und gleichzeitig die planerischen Voraussetzungen zu schaffen (z. B. frühzeitige Altlastenprüfung, frühzeitige Prüfung der naturschutz- und landschaftsschutzrechtlichen Gegebenheiten). Denn im Status quo kann man beobachten, dass auch attraktive Grundstücke erst nach Jahren oder Jahrzehnten für eine Anschlussverwertung freigegeben und vorbereitet werden. Eine proaktive Planungspolitik sollte ferner von einem liegenschaftspolitischen Engagement begleitet werden, so dass in begründeten Fällen ein kommunaler Ankauf erfolgen kann. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die Arbeits- und Wirkungsweisen einer proaktiven Planungspolitik gezielt erprobt und basierend auf entsprechenden Umsetzungshilfen propagiert werden.

- **Bau- und planungsrechtliche Instrumente für die Innenentwicklung:** Die „AG Aktive Liegenschaftspolitik“ im „Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen“ hatte die Empfehlung aufgegriffen, in die Baunutzungsverordnung eine neue Gebietskategorie „Urbanes Wohngebiet“ einzufügen. Dabei geht es einerseits um die Ermöglichung hoher Bebauungsdichten und andererseits um eine adäquate Abwägung gegenüber den immissionsschutzrechtlichen und nachbarschaftlichen Belangen. Auch dies würde die Verwertungsoptionen für die entsprechenden Grundstücke verbessern und ist dementsprechend im Sinne der Grundstücksmobilisierung positiv zu bewerten.⁴⁰ Der noch weitergehende Vorschlag der „AG Aktive Liegenschaftspolitik“ zur Einführung einer „Innenentwicklungsmaßnahme“ in das BauGB empfiehlt sich im Licht der vorliegenden Ergebnisse ebenfalls zur weiteren Überprüfung und konzeptionellen Ausgestaltung. Die Grundidee ist angelehnt an die „städtebauliche Entwicklungsmaßnahme“ und sieht vor, dass in einem entsprechend abgegrenzten Innenentwicklungsgebiet eine Verpflichtung der Grundstückseigentümer zur Ausschöpfung der planungsrechtlich gegebenen Potenziale entsteht. Untergenutzte Grundstücke werden so unter einen mobilisierend wirkenden Verwertungsdruck gestellt.
- **Neue Förder- und Finanzierungsinstrumente:** Nachdem die steuerliche Förderung des Wohnungsbaus weitgehend zurückgefahren wurde, besteht das für den Wohnungsbau wirksame Förderinstrumentarium im Wesentlichen aus den sehr unterschiedlich konzipierten Säulen „Soziale Wohnraumförderung“ und „Städtebauförderung“. Oft wird darauf verwiesen, dass sich beide Förderinstrumente über Jahrzehnte bewährt haben. Damit ist aber nicht zugleich gesagt, dass neue Herausforderungen und Aufgabenstellungen damit ausreichend wirkungsvoll beantwortet werden können. Eine im Kontext der Innenentwicklung sichtbare Förder- und Finanzierungslücke ist insbesondere an Standorten mit Qualitätsdefiziten zu beklagen. Entscheidend ist, dass sich Wohnungsbauinvestitionen aufgrund der Qualitätsdefizite nicht lohnen. Anders ausgedrückt: Für diese Standorte können aufgrund der Qualitätsdefizite keine Nachfrager mit einer neubauadäquaten Zahlungsbereitschaft und Zahlungsfähigkeit mobilisiert werden. Vorhandene Grundstücke bleiben wohnungswirtschaftlich nicht verwertbar. Der Ver-

weis auf die Möglichkeiten, mit den Mitteln der sozialen Wohnraumförderung eine rentable Entwicklung zu ermöglichen, führt auch in Ländern mit einer entsprechend ausgestatteten Wohnungsbauförderung nicht weiter. Denn oftmals handelt es sich um Standorte oder Stadtteile, die bereits über hohe Anteile geförderten Wohnungsbaus verfügen und insofern politisch nicht für den geförderten Wohnungsbau in Frage kommen. Auch die vorliegende Studie hat darüber hinaus gezeigt, dass die überwiegende Zahl von in Frage kommenden Wohnungsbauinvestoren auf den freifinanzierten Wohnungsbau fokussiert ist. Schließlich macht es wenig Sinn, Defizite im Erscheinungsbild der Nachbargebäude, im Zustand der Schulen und Kindergärten oder im Image des Stadtteils mit dem Neubau von geförderten Wohnungen beheben zu wollen. Hier wird ein Förder- und Finanzierungsinstrumentarium benötigt, das in der Lage ist, gezielt die investitionshehmenden Qualitätsdefizite mit einer verlässlichen Perspektive zu beheben. Dies kann sowohl darin bestehen, die kommunalen Investitionsplanungen mit Blick auf stadtplanerische Aufgaben zu flexibilisieren, als auch darin, von Seiten des Bundes und der Länder ein entsprechend flexibel einsetzbares Förderangebot an die Kommunen zu machen. Die förder- und finanzierungstechnischen Belange einer forcierten Innenentwicklung und einer entsprechend flankierenden proaktiven Planungspolitik sollten von Bund, Ländern und Kommunen diskutiert und konzeptionell beantwortet werden.

6.3 Neue Bereitschaften und Rahmenbedingungen für die Außenentwicklung

Die untersuchten Städte verfügen in ihren administrativen Grenzen und ausgehend vom erreichten Grad der Überbauung sowie in Abhängigkeit von ihrer bisherigen Wachstumsdynamik in ganz unterschiedlichem Maße über Innenentwicklungsreserven. Entscheidend ist dabei auch, wie kontinuierlich und intensiv der Wohnungsneubau bereits in den letzten zwei Jahrzehnten auf die vorhandenen Innenentwicklungsreserven zurückgegriffen hat. Die Dringlichkeit, über die Innenentwicklung hinaus auch wieder Maßnahmen der Außenentwicklung vorzusehen, stellt sich in den Untersuchungsstädten von daher in ganz unterschiedlichem Maße. Die Stadt Freiburg hat ihre durchaus positiven Erfahrungen mit den Entwicklungsgebieten der neunziger Jahre zum Anlass genommen, nun wieder einen neuen Stadtteil für circa 10.000 Bewohner vorzubereiten (Dietenbach). Auch in Aachen ist mit dem Gebiet „Richtericher Dell“ seit einigen Jahren ein größeres und sehr kontrovers

⁴⁰ Die Bundesregierung hat im November 2016 mit einer Novelle des Baurechts die Einführung der neuen Gebietskategorie „Urbanes Gebiet“ beschlossen.

diskutiertes Baugebiet in Vorbereitung. Letztlich gilt die einfache Regel: Je weniger wirksame instrumentelle Fortschritte im Bereich der Innenentwicklung erreicht werden, umso dringlicher ist es aus wohnungspolitischer Sicht, in den Modus der klassischen Stadterweiterung zurückzukehren. Die Bereitschaft zu neuen Landschaftseingriffen setzt vor Ort allerdings die Erkenntnis voraus, dass die innere Stadterweiterung / Innenentwicklung aufgrund abnehmender Reserven und mangels geeigneter Instrumente kein befriedigender Lösungsweg mehr ist. Dabei sind die oben beschriebenen Monitoringansätze eine Hilfe (siehe Kap. 6.1). Ferner sind folgende Themen von Bedeutung:

- **Mittel- und langfristige Wachstumsorientierung:** Deutschland wächst oder schrumpft schon längst nicht mehr einheitlich. Aber auch in den wachsenden Regionen sind die Vorstellungen eines langfristig auf Schrumpfung und Stagnation zusteuern den demografischen Wandels präsent und davon ausgehend handlungsleitend. Angesichts der längerfristigen Natur von Stadterweiterungsaufgaben stellt sich die berechnete Frage, ob in den heute wachsenden Regionen längerfristige Wachstumspotenziale gegeben sind, welche die zumindest vorübergehende Wiederbelebung der Stadterweiterung rechtfertigen. Dies sind Fragen, die auch und vor allem von der Regionalplanung und der Raumordnung zu beantworten und in der Konsequenz auch planerisch zu begleiten sein werden.
- **Regionale Zusammenarbeit:** In nahezu allen wachsenden Großstadregionen wird erkannt, dass die kleinteilige administrative Struktur mit der daran gekoppelten Planungshoheit eine sinnvolle Weiterentwicklung der Siedlungsstrukturen und eine damit verbundene Baulandbereitstellung behindert. Dementsprechend finden sich in den wohnungspolitischen Handlungskonzepten in aller Regel entsprechende Aufrufe zu einer verstärkten regionalen Zusammenarbeit. Dies bleibt seit Jahrzehnten weitgehend ohne wirksame Konsequenzen. Der einzige Weg in eine entsprechend koordinierte regionale Siedlungs- und Verkehrsentwicklung scheint über entsprechende von den Bundesländern aufgezwungene Planungs- bzw. Regionalverbünde mit weitreichenden Kompetenzen in der Siedlungsflächenplanung und Infrastrukturentwicklung zu liegen. Die Städte und Gemeinden in den Großstadregionen sind offenbar selten in der Lage, ihre Kompetenzen und Zuständigkeiten aus eigener Kraft neu zu ordnen. Insofern sind zur Überwindung dieses allgemein anerkannten Problems entsprechende Landesinitiativen erforderlich.

- **Infrastrukturfinanzierung:** Stadterweiterung setzt als öffentliche Vorleistung die Finanzierung der entsprechenden sozialen und technischen Infrastrukturen voraus. Die Bereitschaft und Fähigkeit der kommunalen Ebene, diese Aufgaben zu übernehmen scheint nur eingeschränkt vorhanden zu sein. Von daher wäre schließlich auch zu prüfen, ob die Stadterweiterung in den dafür in Frage kommenden Regionen gesonderte Finanzierungsbeihilfen benötigt.

6.4 Gesamtfazit: Ein unaufgelöster Widerspruch zwischen Wachstumsdruck und Wachstumsbereitschaft behindert die Entfaltung des Wohnungsneubaus

Die zentrale Erkenntnis ist, dass sich die wachsenden Städte in Deutschland zunehmend schwertun, den von Arbeitsmärkten und Zuwanderung ausgehenden Druck durch ein baulich-räumliches Wachstum zu beantworten. Der Wachstumsdruck ist in den entsprechenden Städten hoch. Die Bereitschaft und die Fähigkeit, dieses Wachstum anzunehmen und in eine innere oder äußere Stadterweiterung umzusetzen, sind unzureichend. Dabei überlagern sich vielfältige Einflüsse:

- steigende Anforderungsniveaus an die bautechnische und städtebauliche Qualität der Neubauvorhaben (die wie eine Art mengenreduzierende Auslese wirken)
- entsprechend komplexe Planungs- und Genehmigungsprozesse
- strukturell eingeschränkt handlungsfähige Kommunal- bzw. Planungsverwaltungen
- abnehmende innere Wachstumsreserven
- Instrumentendefizite im planungsrechtlichen Sinne und im Bereich der Förderung
- konservierende städtebauliche Vorstellungen in Bürgerschaft und Politik

All dies schlägt sich vor allem in der Funktionsfähigkeit und in der Leistungsfähigkeit der Grundstücks- und Bodenmärkte nieder.

Die Ursachenanalyse zu der Frage „Wer baut wo welche Wohnungen?“ muss unter diesem Blickwinkel weniger im Bereich der spezifischen Investitionsmotive ansetzen und mehr Aufmerksamkeit auf die Stadtplanung legen, wobei sowohl grundlegende Orientierungen als auch instrumentelle und institutionell-organisatorische Fragen von Bedeutung sind. Im Wettbewerb um die (knappen) für den Wohnungsbau geeigneten Grundstücke entscheidet sich, wer welche Wohnungen wo baut!

7 Literaturverzeichnis

Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen (2014): Optimierter Wohnungsbau. Untersuchung und Umsetzungsbetrachtung zum bautechnisch und kostenoptimierten Mietwohnungsbau in Deutschland. Kiel.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.) (2012): Kommunale Strategien für die Versorgung einkommensschwächerer und sozial benachteiligter Haushalte; bearbeitet von Quaestio. Bonn.

Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.) (1978): Sickereffekte verschiedener Formen der Wohnbau- und Bausparförderung, Schriftenreihe Nr. 07.003.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit; Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen (2015): Bericht der Baukostenenkommision. Berlin

Empirica Forschung und Beratung (2014): Wohnungsbedarfsanalyse und Wohnungsnachfrageprognose. I.A. der Stadt Freiburg im Breisgau. Berlin.

Expertenkommission Wohnungspolitik (Hrsg.) (1995): Wohnungspolitik auf dem Prüfstand. Tübingen.

F+B Forschung und Beratung (2013): Gutachten – Der Beitrag des Wohnungsneubaus zur Wohnversorgung in Hamburg. I.A. der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt. Hamburg.

GEWOS Institut für Stadt-, Regional- und Wohnungsforschung (2015): Gutachten zum Stadtentwicklungskonzept Wohnen im Jahr 2025 in Nürnberg. Hamburg.

Glatzer (2007): Die Privatisierung der kommunalen Wohnungsbestände in Dresden. In: Raumplanung 131, S.79–84.

Ipsen; Glasauer (1996): Gutachten zum Bericht der Expertenkommission Wohnungspolitik. Kassel.

Landeshauptstadt Dresden (Hrsg.) (2014): Wohnungsmarktbericht der Landeshauptstadt Dresden 2014. Dresden.

Landeshauptstadt Düsseldorf (2014): Zukunft Wohnen. Düsseldorf. Ein Handlungskonzept für den Wohnungsmarkt (HKW). Düsseldorf.

Pfeiffer (2013): Keine wohnungspolitischen Wirrnisse, sondern empirisch fundierte Strategien. In: Forum Wohnen und Stadtentwicklung, Heft 3/2013, Seite 114–118.

Postbank (Hrsg.) (2016): Wohnatlas 2016 – Leben in der Stadt. Bonn.

Quaestio Forschung und Beratung (2014): Aachen-Strategie-Wohnen – Aktualisierung und teilsäumliche Ausdifferenzierung. Bonn.

Rink; Holm; Schöning; Gardemin (2015): Städte unter Druck - Die Rückkehr der Wohnungsfrage. In: »Blätter« 6/2015, Seite 69–79.

Stadt Freiburg (2013): Kommunales Handlungsprogramm Wohnen in Freiburg. Grundlage der wohnungspolitischen Ausrichtung der Stadt Freiburg. Freiburg.

Vonovia; CBRE (Hrsg.) (2016): Wohnungsmarktreport 2016. Bochum, Berlin.

Anhang

Leitfragebogen der Investoreninterviews

1. Basisinformationen zu den geplanten Gesprächen

Wir haben Sie mit der Bitte angesprochen, mit uns ein Expertengespräch im Rahmen der Studie „Aktuelle Trends der Wohnbautätigkeit in Deutschland – Wer baut wo welche Wohnungen?“ zu führen. Es handelt sich um einen Auftrag der Bundesregierung,⁴¹ der im Kontext des „Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen“ an uns vergeben wurde. In fünf Städtefallstudien (Nürnberg, Dresden, Aachen, Düsseldorf, Freiburg) sollen einerseits die Strukturen des Wohnungsneubaus näher untersucht werden. Darüber hinaus sollen Gespräche mit Wohnungsbauentwicklern / Wohnungsbauinvestoren Auskunft über Marktpotenziale von weiteren Neubausegmenten wie dem kostengünstigen Wohnungsbau, möglichen Wachstumsrestriktionen und Investitionshemmnissen geben.

Wir beabsichtigen, das Gespräch in drei Themenblöcke einzuteilen und rechnen insgesamt mit einer Gesprächsdauer von einer bis maximal eineinhalb Stunden. Wir werden Sie bitten, der Aufzeichnung des Gesprächs zuzustimmen, so dass wir im Nachgang und in Ergänzung zu unseren Notizen eine differenzierte Auswertung vornehmen können. Einzelne Wörtliche Zitate aus den Gesprächen finden ohne Nennung ihres Namens Eingang in die Studie. Wenn Sie namentlich zitiert werden wollen, können wir das gerne vereinbaren und die verwendeten Ausschnitte mit Ihnen abstimmen.

Wir freuen uns auf den Besuch bei Ihnen!

2. Gesprächsaufbau / Themenblöcke

2.1 Themenblock: Historie, Ausrichtung und Eckdaten des Unternehmens (ca. 15 Minuten)

Im ersten Gesprächsblock möchten wir Ihr Unternehmen näher kennenlernen, so dass wir die nachfolgenden Inhalte besser einordnen können. Dies verbindet sich mit folgenden Themen / Fragestellungen:

- Gründungsjahr und wichtige Eckpunkte der Unternehmenshistorie
- Eigentümer- bzw. Gesellschafterstruktur / Rechtsform

- Hauptsächliche Geschäftsfelder und deren regionale Schwerpunkte, Anteil des Wohnungsneubaus
- Zahl der Beschäftigten, Anteil des auf den Wohnungsneubau entfallenden Beschäftigungs- oder Arbeitsvolumens (damit verbundene Tätigkeiten)
- Jährliches Investitionsvolumen im Wohnungsneubau in € und/oder in Wohneinheiten (langjähriges Mittel und letzte Jahre), Mindestgröße der realisierten Wohnungsbauprojekte
- Bedeutung der einzelnen Marktsegmente im Wohnungsneubau (z. B. Baulanderschließung, Einfamilienhausbau, hochwertiger Geschosswohnungsbau, preisgünstiger / geförderter Wohnungsbau, Seniorenwohnungen/-wohnanlagen, Studentenwohnungen)

Hinweis: Es reicht uns in der Regel, wenn Sie uns zu den zuvor genannten Fragestellungen auf Ihren Erfahrungen beruhende Einschätzungen liefern. Bitte fühlen Sie sich durch die Fragestellungen nicht aufgefordert, aufwändige gesonderte Auswertungen vorzunehmen.

2.2 Themenblock: Wachstumsrestriktionen / Investitionshemmnisse (ca. 30 Minuten)

Wir konzentrieren uns in der geplanten Studie auf wachsende Städte mit einem engen Wohnungsmarkt. Dabei gilt in der Regel, dass sich die Wohnungsknappheit in den letzten Jahren noch einmal verschärft hat. Mit anderen Worten: Der Wohnungsneubau hat mit dem Nachfragewachstum nicht Schritt gehalten.

Vor diesem Hintergrund interessiert uns im Hauptteil des Gesprächs die Frage, welche Wachstumsrestriktionen, die eine Ausweitung des Engagements im Wohnungsneubau verhindern, für Ihr Unternehmen bedeutsam sind. Dabei möchten wir mit Ihnen beispielsweise die folgenden Themen diskutieren:

- Nachfragesituation im relevanten bzw. angestammten Marktsegment, Nachfrage nach weiteren Neubausegmenten, die eventuell nicht ausreichend bedient wird.
- Restriktionen in der Eigenkapitalausstattung / Eigenkapitalaufstockung
- Finanzierungsrestriktionen / Fremdkapitalbeschaffung
- Interne Kapazitätsauslastung, Schwierigkeiten bei der Personalrekrutierung

⁴¹ hier: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit im Verbund mit dem Bundesinstitut für Bau- Stadt- und Raumforschung

- Eingeschränkte Verfügbarkeit geeigneter Grundstücke / Wettbewerbssituation am Grundstücksmarkt
- Auslastung der Partner auf der Vorleistungsseite (z. B. Planungsleistungen, Bauleistungen)
- Sonstiges: z. B. Planungs- und Genehmigungsverfahren

2.3 Themenblock: Projektbeispiel (ca. 20 Minuten)

Im letzten Themenblock möchten wir Sie bitten, uns die Realisierungshistorie eines kürzlich fertiggestellten Wohnungsbauvorhabens zu schildern. Dabei sollte es sich um ein für Ihr Unternehmen und auch hinsichtlich der Abläufe typisches Beispiel handeln. Hier sehen wir in Ergänzung zu den Grundinformationen zum Wohnungsbauvorhaben folgende Gesprächsschwerpunkte:

- Grundstücksankauf und erste Einschätzungen der Machbarkeit zu diesem Zeitpunkt
- Wichtige Weichenstellungen / konzeptionelle Festlegungen in der Projektvorbereitung: Zusammenarbeit mit der Stadt, Bürgerschaft/ Nachbarn, Planungs- und Ingenieurbüros, Finanzierungspartnern, Vertriebspartnern etc.
- Spätere Anpassungen des Vorhabens aufgrund der Erfahrungen aus der anlaufenden Vermarktung oder aufgrund unerwarteter Probleme in der baulichen Realisierung
- Ergebnis (Zielgruppen, Vermarktungserfolge, Preise) und abschließende Einschätzungen: Was ist gut, was ist schlecht gelaufen?

Wir werden in ihrer Stadt circa acht Gespräche mit Wohnungsbauentwicklern führen und uns dabei jeweils ein konkretes Wohnungsbauvorhaben schildern lassen. Ausgewählte Projekte möchten wir etwas detaillierter für die Studie aufbereiten (inkl. Bildmaterial, genaueren Angaben zur Zahl der Wohnungen, Verkaufspreisen etc.). Wir werden Sie zum Abschluss des Gesprächs fragen, ob wir ihr Projektbeispiel ggf. für die Studie aufbereiten dürfen.

