

Aktuelle Trends der Wohnungsbautätigkeit in Deutschland

Vorstellung der Studie

Sachverhalt

Die Studie „Aktuelle Trends der Wohnungsbautätigkeit in Deutschland – Wer baut wo welche Wohnungen“ des Bundesbauministeriums und des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung hat die Wohnungsneubautätigkeit des Jahres 2014 am Beispiel von fünf wachsenden Großstädten untersucht. Neben Aachen, Dresden, Düsseldorf und Freiburg wurde auch der Wohnungsmarkt in Nürnberg eingehend analysiert und Experten aus Wohnungsunternehmen und kommunalen Verwaltungen befragt.

Die Studie wurde durch das Bonner Beratungsinstitut Quaestio Forschung & Beratung erstellt. Der Stab Wohnen des Wirtschaftsreferats koordinierte und begleitete die Studie in Nürnberg.

Die zentrale Fragestellung lautete, ob die Wohnungsmärkte in wachsenden Regionen angesichts lokal angespannter Nachfrage und damit verbundener Preissteigerungen für das Wohnen ausreichend flexibel und nachfragegerecht mit einer Ausweitung des Wohnungsneubaus reagieren.

Die Studie ist im Internet unter <https://www.nuernberg.de/internet/wohnen/publikationen.html> als Download abrufbar.

Ergebnisse der Studie – kurze Zusammenfassung

1 Fallstudienstadt Nürnberg

Wie in den anderen untersuchten Städten auch, wird in Nürnberg der Wohnungsneubau derzeit vor allem durch den Mangel an baureifen Flächen gebremst. Trotz der positiven Bevölkerungsentwicklung in den letzten 15 Jahren steigen die Fertigstellungszahlen erst seit 2013 an, gleichzeitig nimmt der Anteil der Wohnungen in Mehrfamilienhäusern zu. Im Handlungsprogramm Wohnen wurde gemäß der mittleren Prognosevariante ein wohnungspolitischer Zielwert von jährlich circa 1.800 Wohnungen angegeben (vgl. AfS vom 28.04.2016). Infolge des Bevölkerungswachstums wurde die Zielzahl in der Wohnungsmarktbeobachtung 2016 gemäß der oberen Prognosevariante mittlerweile auf 2.200 Wohneinheiten jährlich aktualisiert (vgl. AfS vom 30.03.2017).

Die Struktur des Geschosswohnungsneubaus in Nürnberg ist eher kleinteilig, zudem entsteht der Großteil der Wohnungen in Baulücken und weniger auf Entwicklungsgebieten. Die Hälfte aller Wohnungen in Mehrfamilienhäusern wurden auf Grundlage des § 34 BauGB genehmigt und ist damit nicht Folge aktiver städtebaulicher Planung. Deshalb konnte auch bei über der Hälfte der Neubauprojekte die Quotenregelung nicht greifen.

Im Stadtgebiet sind die Kostenunterschiede für das Wohnen nicht so groß wie beispielsweise in Düsseldorf, dennoch konzentrieren sich die Neubauvorhaben sehr stark auf die gehobeneren Wohnquartiere nördlich der Innenstadt.

Die befragten Investoren in Nürnberg berichten über einen sehr hohen Akquiseaufwand für die Mobilisierung neuer Grundstücke. Um von anbahnenden Grundstücksverkäufen zu erfahren, ist die Präsenz vor Ort unabdingbar.

In der Untersuchung wurde hervorgehoben, dass Nürnberg mit wohnungspolitischen Initiativen auf die angespannte Wohnungsmarktsituation bereits reagiert. Auch wenn sich die Preise auf dem Nürnberger Wohnungsmarkt im Vergleich zu Düsseldorf und Freiburg noch auf moderatem Niveau bewegen, wird eine strategisch fundierte Wohnungspolitik als kom-

munale Aufgabe immer wichtiger. Mit der Erstellung des wohnungspolitischen Konzepts ‚Wohnen im Jahr 2025‘ im Jahr 2013 und mit dem daraus abgeleiteten ‚Handlungsprogramm Wohnen‘ und der ‚Wohnungsmarktbeobachtung‘, die im April dieses Jahres erstmals veröffentlicht wurde, verfügt die Stadt nach Aussage des Forschungsinstituts über gute Grundlagen für die Wohnungspolitik der kommenden Jahre.

2 Wichtige Erkenntnisse im Querschnitt der Fallstudienstädte

In den untersuchten Kommunen dominierten im Untersuchungszeitraum 2014 bis 2016 kleinere Wohnungsbauprojekte, die überwiegend im Rahmen der Innenentwicklung realisiert wurden. Neue Wohnungen entstanden vor allem im mittleren und höheren Preissegment und in Mehrfamilienhäusern. Preisgünstiger Wohnraum wurde im freifinanzierten Wohnungsbau wegen der hohen Grundstückspreise hingegen nur selten geschaffen.

Die Zielvorgaben werden nicht erreicht

Quaestio wertete die Wohnungsmärkte der fünf Städte aus. Alle Städte haben die jüngere Wohnungsmarktentwicklung zum Anlass genommen die Wohnungspolitik neu zu justieren und wohnungspolitische Handlungskonzepte aufgestellt oder aktualisiert. Als Grundlinie ist eine erhöhte, sozial orientierte Interventionsbereitschaft erkennbar: kommunale Wohnungsunternehmen werden verstärkt in die Pflicht genommen, Quotenregelungen für den geförderten Wohnungsbau wurden eingeführt oder ausgeweitet und die Zielgrößen für die Baulandbereitstellung und die Grundstücksmobilisierung nach oben korrigiert.

Dank der Vielzahl an wohnungspolitischer Initiativen konnte eine Belegung des Wohnungsneubaus zum Untersuchungszeitpunkt festgestellt werden. Dennoch wurden die politisch bestätigten Zielzahlen für den Wohnungsneubau aufgrund der unzureichenden Grundstücksverfügbarkeit bisher nicht erreicht.

Die zentrale Stellung des Grundstücksmarktes

Expertengespräche mit Investoren und kommunalen Verwaltungen zeigen, dass die Ursache für die nicht ausreichende Neubautätigkeit im Wesentlichen in der unzureichenden Grundstücksverfügbarkeit begründet ist. Investoren stellen keinen Mangel an Nachfrage und Zahlungsbereitschaft fest. Dies bedeutet gleichzeitig, dass Effekte zusätzlicher finanzieller Investitionsanreize für eine Ausweitung des Wohnungsneubaus begrenzt sein dürften. Hauptaufgabe für die Zukunft ist vielmehr die Ausweitung des Wohnungsneubaus durch eine erhöhte Grundstücksmobilisierung. Die Ursachenanalyse zur Frage „Wer baut wo welche Wohnungen?“ muss damit weniger im Bereich der Investitionsmotive ansetzen und mehr Aufmerksamkeit auf Stadtplanung und grundlegende Orientierungen legen.

Der starke Wettbewerb um knappes Bauland und die damit verbundenen Preissteigerungen von Grundstücken bremsen den Bau bezahlbarer Wohnungen in wachsenden Städten. Daneben verhindern komplexe Planungs- und Genehmigungsverfahren sowie knappe Personalressourcen in den Verwaltungen eine rasche Reaktion auf die wachsende Nachfrage. Bürgerschaftliche und nachbarschaftliche Widerstände bei Neubauprojekten sorgen ebenfalls für Verzögerungen. Zudem verlängern Kapazitätsengpässe in Planungsbüros und Bauunternehmen die Planungs- und Bauzeiten.

Das Innenentwicklungsdilemma

Der Wohnungsneubau und die wohnungspolitischen Handlungskonzepte konzentrieren sich in den Fallstudienstädten überwiegend auf die Innenentwicklung (Ausnahme Freiburg: Entwicklung eines neuen Stadtteils für circa 10.000 Einwohner). Nach Auffassung des Forschungsinstituts wurde in den Kommunen bislang kaum erkannt, dass die auf Innenent-

wicklung fokussierte Stadtentwicklung sehr viel arbeitsintensiver ist als die großmaßstäbliche Baulandentwicklung am Stadtrand.

Die Empfehlungen des Beratungsinstituts lauten: Dort, wo es kaum noch Grundstücke für den Wohnungsbau gibt, müssen auch Maßnahmen der Außenentwicklung geprüft werden.

Nach Auffassung von Quaestio braucht es außerdem 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. Damit müssen die planungspolitischen Entscheidungen im Licht der Wachstumsziele stehen.

Regionale Zusammenarbeit

Geht die Planung über die Stadtgrenzen hinaus, sehen die Berater den einzigen Weg in eine koordinierte regionale Zusammenarbeit über Planungs- bzw. Regionalverbände mit weitreichenden Kompetenzen in der Siedlungsflächenplanung und Infrastrukturentwicklung.

Kommunalpolitische Bewertung des Wohnungsneubaus

In den untersuchten Städten ist laut Studie erkennbar, dass der kommunalpolitischen Steuerung des Wohnungsbaugeschehens in der Vergangenheit zu wenig Bedeutung beigemessen wurde. In der Vergangenheit wurden Zielwerte für den Wohnungsneubau allenfalls für die Überarbeitung der Flächennutzungspläne benötigt und eine Evaluierung fand nicht statt. Die Städte nehmen diese Aufgabe jetzt vermehrt an. Dies zeigt sich an der wachsenden Bedeutung der Wohnungsmarktbeobachtung und einer intensivierten Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Wohnungsmarktakteuren.

Die zentrale, aus der Studie abgeleitete Empfehlung des Beratungsinstituts bezieht sich auf eine weiter verbesserte Verankerung der Wohnungspolitik in der Kommunalverwaltung und -politik, fortgesetzte Debatten zum Zusammenhang von planerischen und wohnungspolitischen Aufgaben mit entsprechenden Zielvorgaben und damit verbundene Monitoringsysteme sowie einen verbesserten Instrumentenkasten für die Innen- und die Außenentwicklung. Um die wohnungsbaupolitischen (Mengen-) Ziele zu erreichen, müssen in Politik und Verwaltung entsprechende Grundsatzdiskussionen geführt werden.

Bislang wird zudem noch zu wenig Wert auf Fragen der Bauland- und Grundstückspotenziale gelegt. Die laufende Erfassung der Potenzialflächen ist wichtig, wobei auch die Bewertung der Mobilisierbarkeit und der wohnungswirtschaftlichen Verwertbarkeit erfolgen sollte. Es wird empfohlen, diese Informationen letztlich systematisch und mit Empfehlungen versehen in die politischen Beratungen einzubringen.

Zudem wird in der Studie bemängelt, dass es bislang in den Stadtverwaltungen selten mit den Wirtschaftsförderungs-Dienststellen vergleichbare Funktionen für den Wohnungsbau gibt, die z.B. wohnungspolitische Ziele innerhalb der Verwaltung und Vorschläge an die Politik macht und Investoren betreut. In der Studie wird die Funktion des Stab Wohnens in Nürnberg als Ansprechpartner für alle Belange zum Thema Wohnen positiv hervorgehoben. In den anderen Fallstudienstädten sind solche Einrichtungen noch nicht vorhanden.

3 Ausblick

Die Stadt Nürnberg befindet sich mit den diversen wohnungspolitischen Initiativen auf dem richtigen Weg, den Wohnungsneubau zu stärken. Mit der Wohnungsmarktbeobachtung und der allgemeinen Grundlagenarbeit setzt der Stab Wohnen an der Umsetzung der Empfehlungen bereits an.

Ein weiteres - ebenfalls durch das Institut Quaestio durchgeführte - BBSR-Forschungsprojekt „Umzugsmobilität und ihre Wirkung auf lokale Wohnungsmärkte“ läuft bereits. Nürnberg ist hier erneut Fallstudienstadt. Die Kernfrage ist, ob ein hochwertiger Wohnungsneubau auch Umzugsbewegungen in den mittleren und unteren Segmenten des Wohnungsmarktes auslöst. Der Bericht soll voraussichtlich Ende 2018 vorliegen.