

### Städtischer Wohnungsbau: was wir wissen, nicht wissen und was wir ahnen

Schels, Helmut

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schels, H. (2019). Städtischer Wohnungsbau: was wir wissen, nicht wissen und was wir ahnen. *Stadtforschung und Statistik : Zeitschrift des Verbandes Deutscher Städtestatistiker*, 32(1), 17-21. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-62195-6>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Helmut Schels

# Städtischer Wohnungsbau – was wir wissen, nicht wissen und was wir ahnen

*Anhand von Beispielen aus der kommunalen statistischen Forschung zur Wohnungsbautätigkeit wird ein vertiefter Blick auf weniger beachtete, dennoch wichtige Rahmenbedingungen des Wohnungsbaus geworfen. Hinsichtlich des Wohnungsbedarfs wird der Fokus auf die Veränderung der Haushaltsstrukturen und hier besonders auf demografische Wellen der Geburten gelegt. Bezüglich des Wohnungsangebots wird das Bauen im Bestand einer näheren statistischen Analyse unterzogen. Trotz der nur punktuellen Erkenntnisse können Forschungen zur kommunalen Wohnbautätigkeit für Planer und Politiker von großem Nutzen sein.*

## Helmut Schels

Diplom-Geograf, seit 1994 Leiter des Sachgebiets Statistik und Stadtforschung der Stadt Ingolstadt, von 2012 bis 2018 Vorsitzender der AG Süd des Verbandes der Deutschen Städtestatistiker

✉ [helmut.schels@ingolstadt.de](mailto:helmut.schels@ingolstadt.de)

## Schlüsselwörter:

Wohnungen – Wohnbautätigkeit – Wohnungsbedarf – Bauen im Bestand – demografische Welle – Demografie

## Ein Puzzle aus Erkenntnissen und Fragen

Sicher gibt es eine amtliche Statistik der Baugenehmigungen, der Baufertigstellungen, der Abbrüche, des Bauüberhangs und des Wohnungsbestandes. Aber helfen uns diese Zahlen und Daten, so genau sie teilweise auch sein mögen, die bohrenden Fragen zu klären, die sich uns Städtestatistikern oft stellen?

Die Fragen nach dem „Wie viele?“ oder nach dem „Welche Größen?“ oder „Wie viele im Neubau?“ lassen sich mit den offiziellen amtlichen Zahlen ganz gut beantworten. Die Frage nach dem „Wo?“ kann man nur beantworten, wenn man Einzeldaten der Baustatistik hat und diese innerstädtischen Gebieten zuordnen kann. Hierzu benötigt man entweder eine Übereinkunft einer Lieferung amtlicher Baustatistikdaten als Einzeldaten mit dem zuständigen statistischen Landesamt oder man führt selbst eine kommunale Bautätigkeitsdatei oder Gebäudedatei. Dabei ist auch hier der möglichst genaue örtliche Bezug ausschlaggebend, wenn man Bautätigkeit und Wohnungsbestand innerstädtisch analysieren möchte.

Wie viele Wohnungen entstehen innerhalb oder außerhalb eines gültigen Bebauungsplans? Wie hoch ist der Anteil an Nachverdichtungen? Wodurch werden die Kaufpreise und Mieten mitbestimmt? Das sind Fragen, die eher auf den Wohnungsbau selbst zielen.

Interessant wird es aber auch, wenn man die zeitliche Schiene der Bevölkerungsentwicklung und die Veränderung von Bevölkerungsstrukturen, z. B. der Altersgruppen mit einbezieht. Und letztlich interessiert die politisch Verantwortlichen, die Entscheider und Planer besonders, wie es zukünftig sein wird: Brauchen wir weitere Wohnungen? Welche Wohnungen? Haben wir genügend günstige Wohnungen? Wieviel Bauland brauchen wir dafür? Was kann man kommunal auf welche Weise steuern?

Die meisten dieser Fragen lassen sich nur durch die Kombination mehrerer Datenarten aus zum Teil unterschiedlichen Quellen oder durch Sonderauswertungen kommunaler Quellen (z. B. Verschneidung von Bauadressen mit Bebauungsplangebieten) beantworten.

Die nachfolgenden Ausführungen entstammen langer Beschäftigung mit dem Thema Bauen im weiteren Sinn in der Stadt Ingolstadt. Die Rahmenbedingungen in den Städten sind aber oft sehr unterschiedlich. Deshalb sind die Denkanstöße, die dieser Artikel geben möchte, nicht für jede Stadt

und zu jedem Zeitpunkt sinnvoll oder passend. Ziel ist vielmehr, Anregungen zu geben, sich mehr in der Tiefe mit dem komplexen Thema kommunaler Wohnungsbau auseinanderzusetzen. Vielleicht kann der eine oder andere Gedanke bei Forschungen zum Thema kommunaler Wohnungsbau verwendet werden. Vielleicht werden Stadtforscher in ihren eigenen Erkenntnissen vor Ort bestärkt oder bekommen Zweifel, ob Ihre Erkenntnisse auch belastbar sind.

### Wohnungen oder Einwohner – was ist zuerst da?

Kommunale Prognosen, bei denen auch innerstädtische Teilräume mit berechnet werden, kommen nicht ohne Annahmen zu den zukünftig entstehenden Wohnungen in den Teilräumen aus. Daneben gibt es gesamtstädtische Prognosen, die aus überregionalen Wanderungsströmen abgeleitet sind und rechnerisch ein bestimmtes Bevölkerungswachstum vorhersagen. Kritik ist teils zu hören, dass diese Prognosen ja gar nicht berücksichtigen, ob der lokale Wohnungsmarkt überhaupt für diese Zahl an Neubürgern aufnahmefähig wäre, z. B. weil es kaum noch Bauland gibt.

Geht man vom gesunden Menschenverstand aus, würde man vermuten, dass eine Zunahme der Einwohnerzahl auch eine erhöhte Nachfrage nach Wohnungen mit sich bringt. Das ist zunächst einmal im Grunde richtig. Der Umkehrschluss, dass bei stagnierender oder gar rückgängiger Einwohnerzahl die Wohnungsnachfrage ebenfalls stagniert oder nachlässt, ist allerdings falsch, wie die Entwicklung von Einwohnern, Haushalten und Wohnungen in Deutschland seit 1995 eindrucksvoll beweist (vgl. Abb. 1).

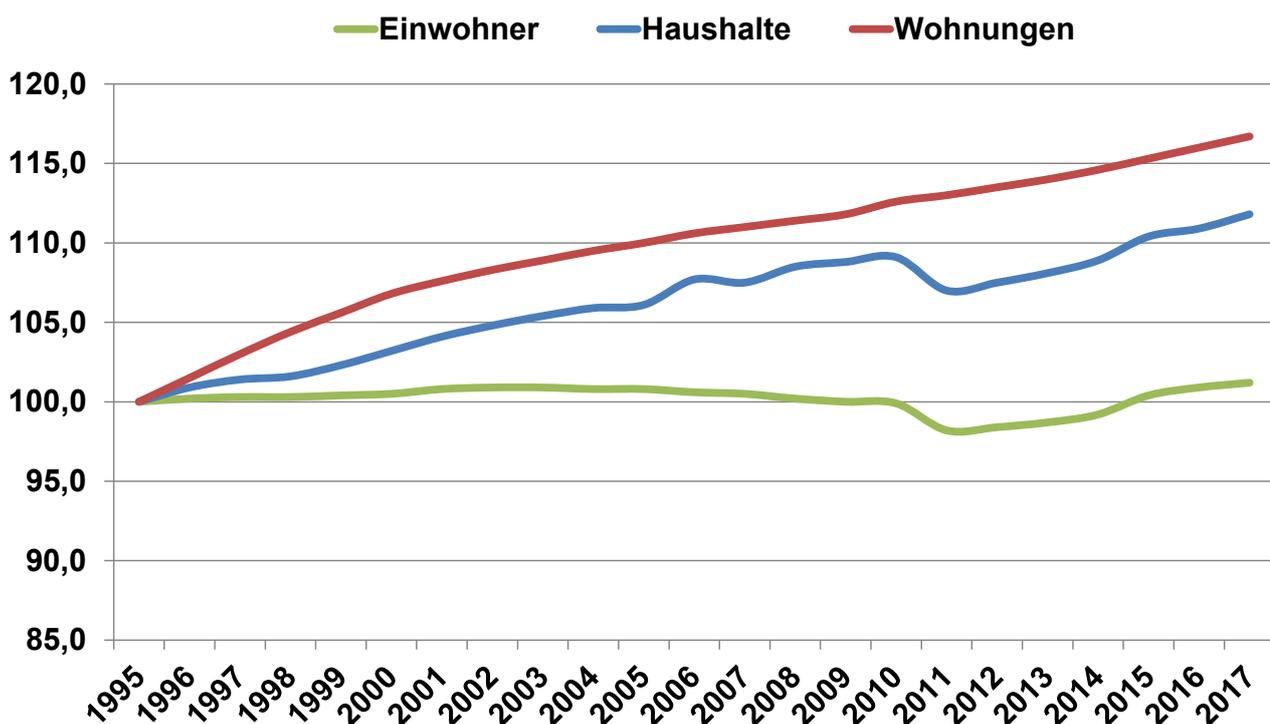
Obwohl die Einwohnerzahl in Deutschland bis 2011 im Zeitverlauf sich kaum nennenswert verändert hat, wuchs die Zahl der Haushalte (Mikrozensus) und noch stärker die Zahl der Wohnungen. Seit 2011 (Korrektur Zensus 2011 ist als Bruch erkennbar) nahm die Zahl der Einwohner stark zu, aber noch stärker die Zahl der Haushalte, so dass die Differenz zwischen Haushalten und Wohnungen kleiner wurde (trotz steigender Wohnungszahlen).

Zwischen 1995 und 2011 war also nicht der Einwohnerzuwachs der Grund für Wohnungsbau in Deutschland sondern die Veränderungen der Haushaltsstrukturen und damit deren Zunahme. Seit 2011 wirkt der Effekt zunehmender Bevölkerungszahlen.

### Veränderung der Haushaltsstrukturen als Auslöser von Wohnungsbedarf

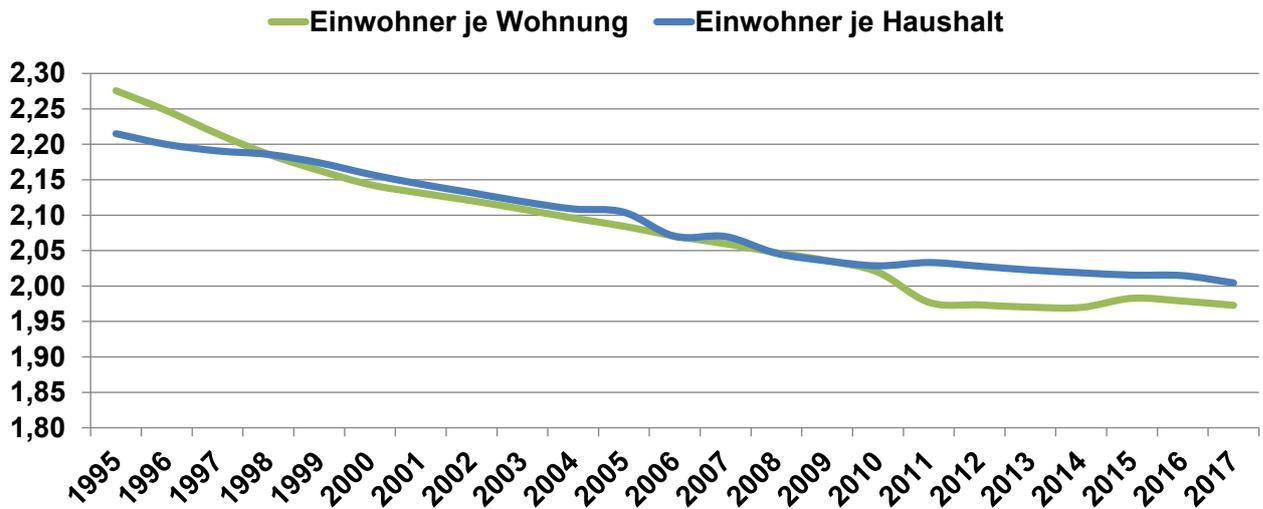
Das nachfolgende Diagramm zeigt den fast linear abnehmenden Effekt der Einwohner je Haushalt bzw. je Wohnung in Deutschland seit 1995. Ähnliche Entwicklungen findet man in Ingolstadt und wohl auch in den meisten anderen größeren Städten in Deutschland. Der Knick bei den Einwohnern je Wohnung kommt durch die Korrektur des Wohnungsbestandes beim Zensus 2011 zustande (ab 2011 wurden auch Wohneinheiten ohne eigenes Bad/eigene Küche als Wohnungen gezählt). War Wohnungsbau in Deutschland 1995 bis 2011 also nur eine Bedarfsdeckung der Zunahme von Haushalten, nicht aber von Einwohnern? Diese Frage ist wohl etwas zu pauschal, denn die Entwicklungen innerhalb Deutschlands laufen ja oft konträr zueinander: Wachstums- und Schrumpfungsprozesse können teils örtlich nebeneinander gelegen ablaufen.<sup>1</sup> Und in den größeren Städten mit starker

Abbildung 1: Index der Entwicklung von Einwohnern, Haushalten und Wohnungen in Deutschland seit 1995



Quelle: Statistisches Bundesamt, Bautätigkeitsstatistik, Mikrozensus

Abbildung 2: Einwohner je Wohnung und Haushalt in Deutschland seit 1995



Quelle: Statistisches Bundesamt, Bautätigkeitsstatistik, Mikrozensus

Wirtschaft wird ja bereits seit mehr als einem Jahrzehnt ein deutliches Einwohnerwachstum beobachtet, das sich hauptsächlich aus dem positiven Wanderungssaldo speist<sup>2</sup> (vgl. Abb. 2).

Wie groß ist denn der Wohnungsbedarf durch Haushaltsverkleinerungen und wie groß ist dieser Bedarf im Hinblick auf Bevölkerungszunahmen?

In Ingolstadt haben wir die Daten aus Bevölkerungsentwicklung und Wohnungsbau der Jahre 2005 bis 2014 analysiert. Dabei haben wir der tatsächlichen Wohnungsbauentwicklung einen theoretischen Wohnungsbedarf bei gleichbleibender Wohnungs- und Haushaltsgröße gegenübergestellt. Die Differenz von tatsächlich gebauter Wohnfläche und theoretisch benötigter Wohnfläche aufgrund des Einwohnerzuwachses wurde als Bedarf für Haushaltsverkleinerungen und Haushaltsneugründungen im Bestand (z. B. durch Auszug der erwachsenen Kinder oder durch Scheidung) definiert. Umgerechnet wurden somit 0,15 m<sup>2</sup> Wohnfläche pro Einwohner und Jahr benötigt, um die zunehmende Zahl der Haushalte und die Haushaltsverkleinerungen im Bestand zu ermöglichen. Eine

überschlägige Prognose des Wohnungsbedarfs wurde deshalb aus den beiden Komponenten Einwohnerzuwachs und Wohnflächenbedarf im Bestand errechnet (s. Beispiel).

Rund 40 % des Wohnungsbedarfs der nächsten 20 Jahre ergäben sich in Ingolstadt demnach nicht aufgrund der Bevölkerungszunahme sondern aufgrund der Veränderungen der Haushaltsstrukturen.

### Demografische Wellen

Sind diese Veränderungen der Haushaltsstrukturen ein kontinuierliches Kontinuum oder lassen sich bei diesen Veränderungen Unterschiede im Zeitablauf erkennen? Eine Analyse der Geburtenentwicklung in Ingolstadt seit 1950 hat nun folgendes Ergebnis erbracht (vgl. Abb. 3).

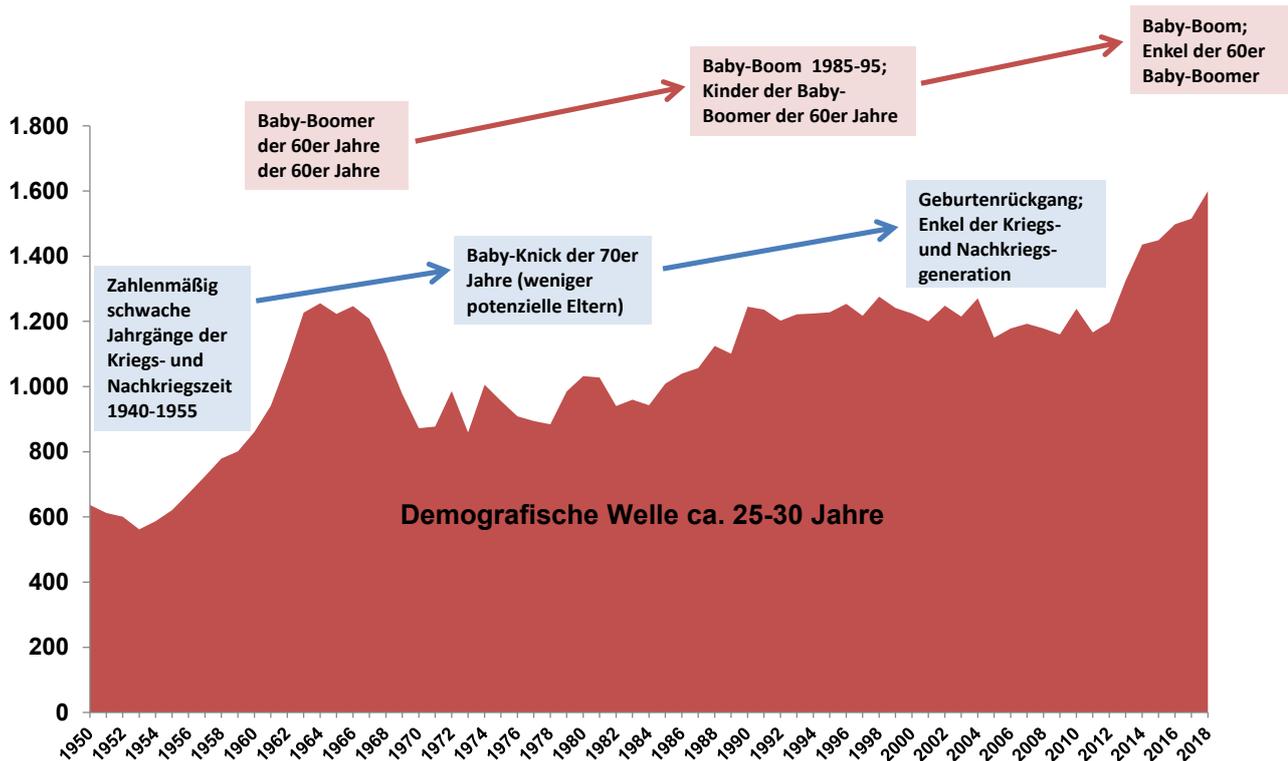
Die Geburtenzahlen in Ingolstadt sind parallel zum städtischen Bevölkerungswachstum seit 1950 angestiegen. Tatsächlich vollzog sich dieser Anstieg alles andere als gleichmäßig. Demografische Wellen von Zeitabschnitten hoher und niedriger Geburtenzahlen durchzogen die Stadt. Bei hohen Geburtenzahlen eines Zeitabschnitts kann man 25–30 Jahre später eine ebenfalls hohe Anzahl an Geburten konstatieren und umgekehrt. Die Erklärung, dass mehr potenzielle Eltern auch mehr Kinder bekommen werden, ist fast schon trivial.

Seit 2013 erleben wir in Deutschland einen Anstieg der Geburtenzahlen, in vielen, vor allem größeren Städten sogar einen sehr starken Anstieg. Junge Familien, die Kinder bekommen, brauchen Wohnraum. Meist ist ein Umzug in eine größere Wohnung/Haus notwendig. Dadurch entsteht am Markt eine Nachfrage, die bei nicht ausreichendem Angebot einerseits die Preise in die Höhe treibt, andererseits auch die Stadt-Land-Wanderung von jungen Familien mit Kindern im Vorschulalter forciert. In Ingolstadt können wir seit ca. 2011 beides verstärkt beobachten.

#### Beispiel:

	Szenario 1
Einwohnerzahl am 31.12.2014	131.000
Erwarteter Einwohnerzuwachs bis 2034	15.000
Durchschnittliche Haushaltsgröße (2014: 2,04)	2,04
Wohnungen für Einwohnerzuwachs (Einwohnerzuwachs/HH-Größe)	7.400
Zuschlag für Veränderungen der HH im Bestand (m <sup>2</sup> /Einwohner/Jahr)	0,15
Wohnungen für Neugründungen und Verkleinerungen von Haushalten (durchschnittliche Wohnungsgröße 90 m <sup>2</sup> )	4.867
<b>= Benötigte Wohnungen gesamt</b>	<b>12.267</b>

Abbildung 3: Demografische Wellen der Geburten in Ingolstadt seit 1950



Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik; Melderegister Ingolstadt; Berechnung/Darstellung: Statistik und Stadtforschung

Wenn man als Rechenexempel nur einmal die 400 Kinder, die heute in Ingolstadt pro Jahr mehr geboren werden als noch bis 2012 (1.600 Geburten anstatt 1.200 in früheren Jahren), annimmt und eine durchschnittliche Familie zwei Kinder hat, dann würden jährlich 200 familiengerechte Wohnungen pro Jahr mehr benötigt, als noch vor wenigen Jahren. Anstatt 600 Wohnungen werden nun 800 Wohnungen jährlich in einem bestimmten Segment (familientauglich, meist größere Wohnungen ab 4 Zimmern) nachgefragt.

Wenn man nun aus der Vergangenheit weiß, dass diese demografischen Wellen rund 10–15 Jahre andauern, kann man auch mit Begründung behaupten, dass die nächsten 5–10 Jahre noch familiengerechte Wohnungen in höherer Anzahl benötigt werden.

Nun muss man diesen Einflussfaktor auf den Wohnungsmarkt nicht überbewerten. Es ist eine ganze Reihe von Faktoren, die einen starken Einfluss auf Angebot und Nachfrage an Wohnungen haben.

Nachfrage	Angebot
- Einwohnerwachstum	- Gewinnerwartungen
- Veränderungen der Haushaltsstrukturen	- Verfügbarkeit von Grundstücken
- Preisgefüge der Wohnungen	- Kommunaler (sozialer) Wohnungsbau
- Zinsniveau	- Städtische Baulandpolitik
- Verdienstmöglichkeiten, Verdienstniveau	- Bau- und Ausbaugewerbe
- Wegzug ins Umland der Städte	- Bauen im Bestand
- ...	- ...

Die oben aufgeführten Parameter der Wohnungsversorgung sind nicht vollständig, sollen aber zeigen, dass es sehr schwierig ist, einzelne Faktoren sauber zu trennen und deren Wirkung auf den Wohnungsmarkt zu analysieren. Vielfach sind die Einflussgrößen untereinander in einem Maße miteinander verknüpft, dass eine wissenschaftlich fundierte Analyse und Prognose schwer fallen dürfte. Trotzdem wäre hier ein großer Wissensbedarf.

Nachdem nun einige Faktoren auf der Nachfrageseite näher untersucht wurden, sollen nun auch auf der Angebotsseite einige Erkenntnisse und daran geknüpfte Fragen erörtert werden.

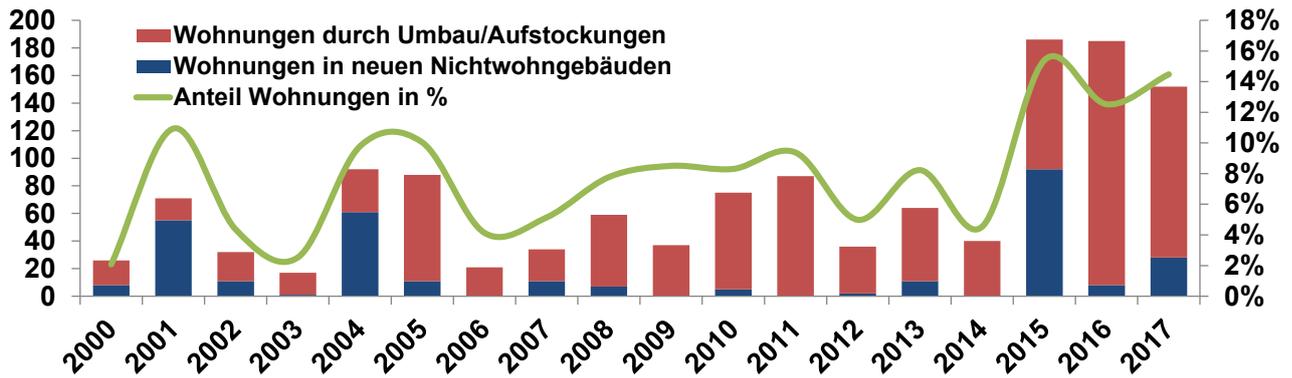
### Bauen im Bestand

Im Rahmen verschiedener Projekte waren immer wieder Fragen aufgetaucht, die eine Abschätzung des zukünftigen Wohnungsbedarfs einerseits, andererseits den zusätzlichen Bedarf neuer Wohnbauflächen betrafen. Folgende einfache Formel zeigt den Zusammenhang:

$$\text{Wohnungsbedarf auf neuen Flächen} = \text{Wohnungsbedarf gesamt} - \text{Bauen im Bestand}$$

Je mehr also Bauen im Bestand stattfindet, desto weniger sind neue Wohnbauflächen zu entwickeln; für die städtische Liegenschaftspolitik und die Stadtplanung eine sehr wichti-

Abbildung 4: Wohnungsbau in neuen Nichtwohngebäuden und bei Umbau/Aufstockung in Ingolstadt



Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik

ge Frage. In der amtlichen Statistik zu den Baufertigstellungen wird zwischen Wohnungen in neuen Wohngebäuden, Wohnungen in neuen Nichtwohngebäuden und sonstigen Baumaßnahmen (in der Regel Umbau/Aufstockung) unterschieden (vgl. Abb 4).

In Ingolstadt waren es bis 2014 im Durchschnitt rund 10 % der Wohnungen, seit 2015 rund 15 % der Wohnungen, die nicht in neuen Wohngebäuden entstanden, sondern in Nichtwohngebäuden oder durch Umbau/Aufstockungen.

Aber das ist nur ein Teil der Wohnungen, die nicht in neuen Baugebieten entstehen. Was kommt denn noch in Frage? In Zusammenarbeit mit Fachleuten aus dem Stadtplanungsamt wurden folgende durchaus häufig zu beobachtende Fälle der Nachverdichtung herausgearbeitet, die in den Statistiken als Neubau in Wohngebäuden enthalten sind. In einem aufwändigen Verfahren, teils bis auf Einzelfallprüfung der Baufertigstellungen konnten empirische Werte für Ingolstadt ermittelt werden:

- Bebauung von Baulücken (ca. 40 Baulücken mit rund 100 Wohnungen/Jahr; 2011–2014)
- Abbruch eines Wohnhauses und meist verdichteter Neubau (ca. 90 Wohnungen pro Jahr im Saldo; 2005–2014)
- Nachverdichtung vorhandener Freiflächen auf bebauten Grundstücken (empirisch noch nicht abgesichert; grobe Schätzung 50 Wohn./Jahr)

Nimmt man nun noch die seit 2015 rund 150 Wohnungen in neuen Nichtwohngebäuden und bei Umbau/Aufstockungen jährlich hinzu (2010–2014 rund ca. 60 Wohnungen pro Jahr), wären das **knapp 400 Wohnungen**, die durch Umbaumaßnahmen, Nachverdichtung und in Nichtwohngebäuden jährlich entstehen. Das wären rund 40% der durchschnittlich 1.000 Wohnungen, die in Ingolstadt jährlich gebaut werden.

Nimmt man noch den Bauüberhang hinzu, der sich in Ingolstadt, wie auch in vielen anderen Städten, stark erhöht hat (von gut 1.000 Wohnungen im Jahr 2010 auf rund 3.200 Wohnungen im Jahr 2017) und würde diesen in fünf Jahren wieder auf das Niveau von 2010 abbauen, müssten weitere 400 Wohnungen jährlich fertiggestellt werden, für die gar keine neuen Bauflächen mehr benötigt werden.

Unser städtisches Sachgebiet für Geoinformation hat eine Verschneidung aller Adressen des Stadtgebiets mit den Bebauungsplänen für uns durchgeführt. Wir haben anschließend über das Adressfeld die Baufertigstellungen an Wohnungen von 2011 bis 2017 mit den Bebauungsplänen zusammengeführt. Das Ergebnis: von gut 7.000 Wohnungen wurden knapp 3.100 nicht in Bebauungsplänen fertiggestellt (ca. 44%). Ein weiterer hoher Anteil von fertiggestellten Wohnungen wurde innerhalb relativ alter Bebauungsplänen realisiert. Beide statistischen Informationen sind ein weiterer Beweis, dass Wohnungsbau in Ingolstadt der letzten Jahre mehr im Bestand als in neuen Baugebieten erfolgte.

## Fazit und Ausblick

Die Analyse der kommunalen Wohnungsbautätigkeit mit Hilfe der amtlichen Zahlen kann einen ersten Überblick schaffen. Viele Fragen können erst mit teils aufwändigen vertieften Nachforschungen auf der Basis von Einzeldaten, eigenen Erhebungen und durch Kombination mit anderen Datenquellen beantwortet werden. Unser Wissen über die Hintergründe und Mechanismen im Wohnungsbau ist teils nur punktuell und einzelne Erkenntnisse noch nicht in größere Zusammenhänge integriert.

Planerische und politische Entscheidungen zum Wohnungsbau werden oftmals aufgrund dringender Aktualität und teilweise ohne vertiefte Kenntnis der Zusammenhänge getroffen. Hier liegt ein wichtiges Betätigungsfeld für Städtestatistiker. Selbst wenn nur partielles Wissen dadurch generiert wird, können aus den Untersuchungen zur Wohnbautätigkeit belastbare Aussagen gewonnen werden. Diese wiederum sind ein großer Gewinn für die planende Verwaltung und für politische Entscheidungsträger.

- 1 Prognos: Wohnraumbedarf in Deutschland und den regionalen Wohnungsmärkten (Endbericht), Stuttgart/Freiburg 2017
- 2 Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.): Die Attraktivität großer Städte, Bonn 2012