

Der Wolfsburger Wohnungsmarkt im Status-quo

Rahmenbedingungen einer sozialen Wohnungsmarktentwicklung

Projektnummer: 2016016
Bonn: November 2017

Ansprechpartner:
Bernhard Fallner
Colin Beyer



Quaestio
FORSCHUNG & BERATUNG

Friesenstraße 17 . D - 53175 Bonn
Fon: +49 (0)228 266 888 - 0
Fax: +49 (0)228 55547271
office@quaestio-fb.de . www.quaestio-fb.de

INHALTSVERZEICHNIS

1. Aufgabenstellung	1
2. Wolfsburg wächst!	1
2.1. Eine hohe Wachstumsdynamik	1
2.2. Nicht genutzte Potenziale	4
3. Die Struktur des Wohnungsbestandes	6
3.1. Wolfsburg ist baustrukturell eine junge Stadt	6
3.2. Eine Großstadt mit hohem Einfamilien- und Selbstnutzeranteil	7
3.3. Eine außergewöhnliche Eigentümerstruktur	8
4. Der Wohnungsneubau der jüngeren Zeit	9
4.1. Analyse von fünf ausgewählten Wohnungsbauvorhaben	11
4.2. Bewertung der Auswirkungen von Vorhaben der Innenentwicklung	16
4.3. Zwischenfazit	19
5. Wohnungsmarktentwicklung	19
5.1. Der gedämpfte Mietwohnungsmarkt	20
5.2. Der neue Eigentumswohnungsmarkt	22
5.3. Der ausgebremste Einfamilienhausmarkt	24
6. Zielgruppenspezifische Versorgungengpässe	26
6.1. Bezahlbarkeit des Wohnens	26
6.2. Soziale Wohnraumversorgung	29
7. Schlussfolgerungen / Diskussion	31
7.1. Preise, Knappheiten und Wohnungsversorgung	31
7.2. Sinn und Unsinn fiskalischer Betrachtungen	32
7.3. Der Preis und die Chancen einer steigenden Attraktivität	33
7.4. Fazit: Rahmenbedingungen einer sozialen Wohnungspolitik	34
Anhang	36

1. Aufgabenstellung

Die Stadt Wolfsburg hat in den vergangenen zwanzig Jahren in Abhängigkeit von der jeweiligen Marktlage und den wohnungspolitischen Zielvorstellungen diverse wohnungspolitische Beschlüsse gefasst. Im Mittelpunkt stehen dabei bodenpolitische Maßnahmen, die i. W. die Wettbewerbsfähigkeit des Wohnstandortes Wolfsburg fördern und zugleich einen in sozialer Hinsicht breiten Zugang zu Wohneigentum ermöglichen sollten. Besondere Beachtung fand das Angebot an Grundstücken für den Einfamilienhausbau.

Mit der Wohnungsbauoffensive hat die Stadt Wolfsburg seit 2012 auf den wachsenden Neubaubedarf reagiert. Der ausgeweitete Wohnungsneubau ist ein erster wirksamer Schutz vor Wohnungsmarktengpässen, davon ausgelösten Preissteigerungen und sozial-selektiven Schwierigkeiten in der Wohnungsversorgung. In Wolfsburg werden Probleme der sozialen Wohnungsversorgung jedoch trotz der sichtbaren Erfolge der Wohnungsbauoffensive diskutiert. Davon ausgehend ist zu klären, ob ergänzend zur Wohnungsbauoffensive stärker sozialpolitisch ausgerichtete wohnungspolitische Maßnahmen erforderlich sind und welche dies konkret sein können.

Dies wird in einem eigenständigen Arbeitsstrang bzw. Projekt u. a. auf der Basis von Expertengesprächen und Workshops bearbeitet. Der vorliegende Bericht skizziert die Rahmenbedingungen der jüngeren Wohnungsmarktentwicklung. In den späteren Arbeitsschritten werden dann die Probleme und Aufgaben der sozialen Wohnungsversorgung vertieft zu analysieren und diskutieren sein.

2. Wolfsburg wächst!

Auch in der Vergangenheit hatten die Städte oft Schwierigkeiten, den konjunkturellen Zyklen und den demografischen sowie wirtschaftlichen Wachstumstrends folgend ausreichend Wohnungsneubau zu mobilisieren. Dies scheint auch in der jüngeren Zeit der Fall zu sein. Von daher stellt sich für Wolfsburg die Frage, ob der Wohnungsneubau in der jüngeren Vergangenheit ausreichend flexibel auf die demografischen und wirtschaftlichen Wachstumstrends reagiert hat?

2.1. Eine hohe Wachstumsdynamik

Mehr noch als in anderen Großstädten mit einer großen Universität ist das demografische Wachstum in Wolfsburg von der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung abhängig. Die Menschen kommen vor allem der Arbeit wegen in die Region und lassen sich in Stadt oder Region nieder. Für die meisten deutschen Städte und Regionen gilt, dass die Beschäftigung seit dem Ende der von Konjunktur- und Finanzkrisen gekennzeichneten Jahre des letzten Jahrzehnts wieder verstärkt gewachsen ist. Dies trifft auch und ganz besonders auf Wolfsburg zu. Dabei ist der Volkswagenkonzern der Hauptmotor des Wachstums.

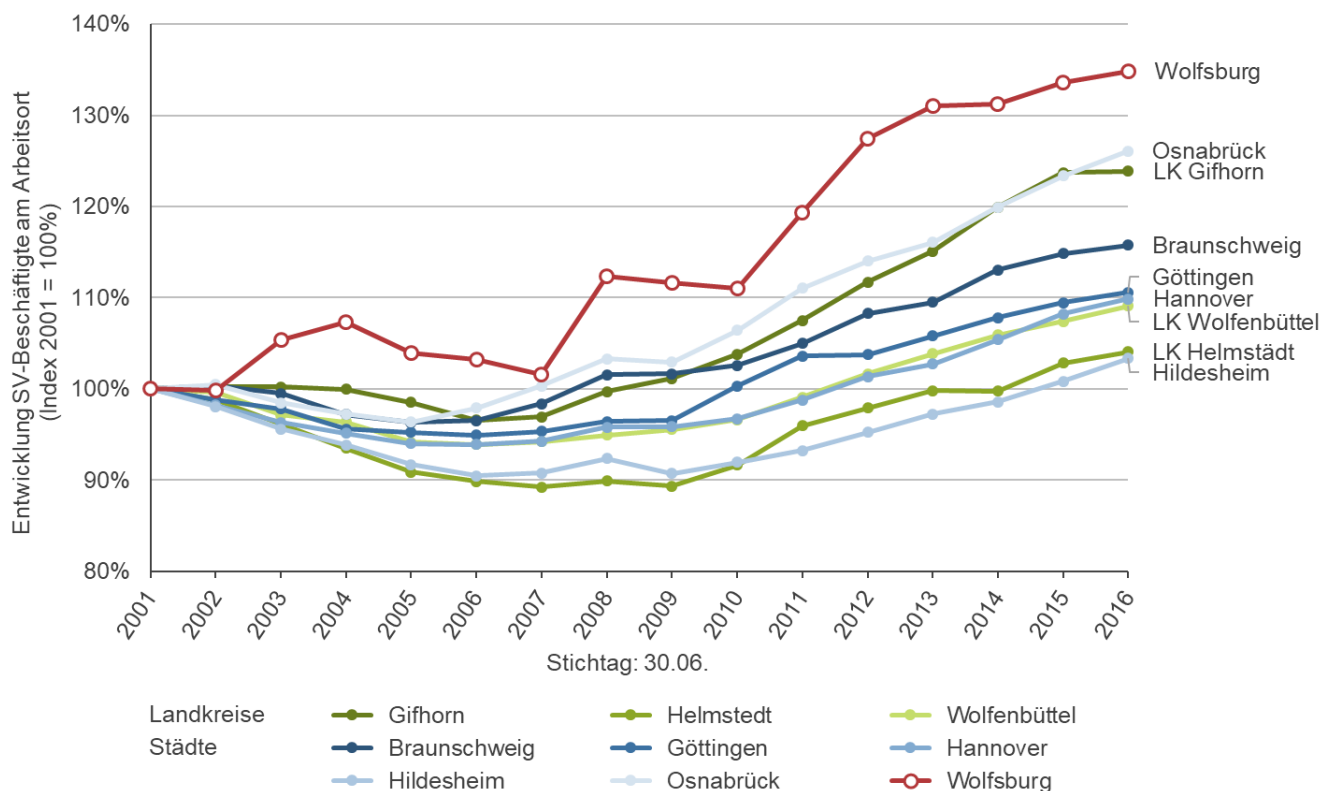
*Wirtschaftswachstum
der letzten Jahre*

Seit 2007 hat die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Wolfsburg um 31% zugenommen. Nimmt man 2011 als Basisjahr, ergibt sich ein Zuwachs von 14%. In absoluten Zahlen bedeutet das, dass heute 13.758 Menschen mehr als in 2011 einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgehen. Insgesamt wurden 2016 119.848 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte gezählt. Hinzu kommen die geringfügig Beschäftigten und die Selbständigen, deren Zahl gemeinhin ebenfalls wächst, sowie die Beamten.

Vor allem der positiven Entwicklung von VW und der mit dem Konzern verbundenen Wirtschaft (Zulieferer, Kooperationspartner) ist es zu verdanken, dass sich Wolfsburg in dieser Hinsicht besonders dynamisch entwickelt hat. Dies wird auch im Vergleich mit anderen Städten und den Landkreisen der Region sichtbar (siehe folgende Grafik). Nur der von Wolfsburg und damit auch VW unmittelbar beeinflusste Landkreis Gifhorn entwickelt sich annähernd vergleichbar dynamisch.

VW und Automobilindustrie als Wachstumsmotor

Abb. 1: Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort (Index 2001 = 100%)

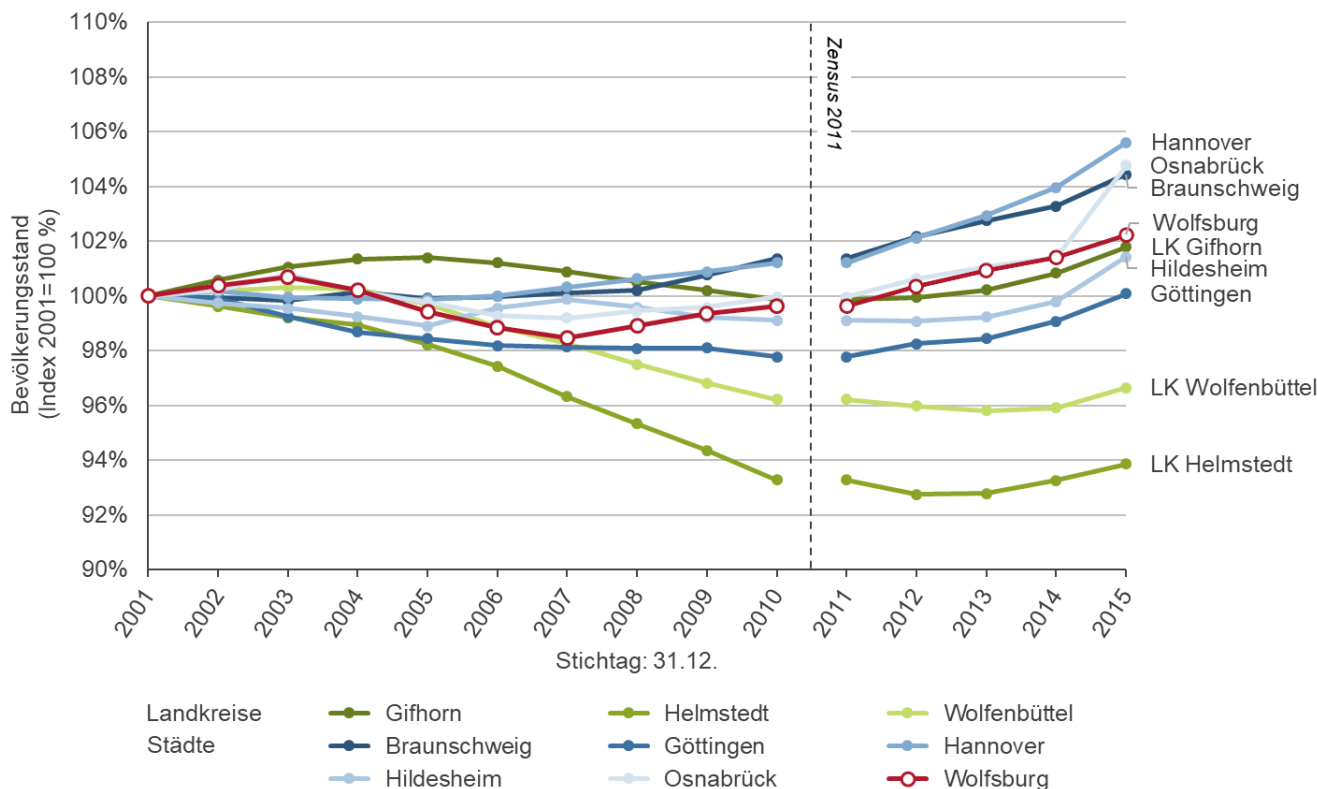


Darstellung: Quaestio; Datenquelle: Landesamt für Statistik Niedersachsen

Ein Teil der neu entstehenden Arbeitsplätze wird sicher von Menschen besetzt, die bislang schon in der Region gewohnt haben und die von daher keinen neuen Wohnraum benötigen. Dieser Anteil dürfte jedoch vergleichsweise klein sein, da Wolfsburg nicht unmittelbarer Bestandteil einer großen Stadtregion und eines dementsprechenden Arbeitsmarktes ist. Dies ist z. B. in Leverkusen anders, in dessen Einzugsbereich nicht nur Köln und Düsseldorf liegen, sondern auch ansonsten eine hochverdichtete Stadtregion mit weiteren Groß- und Mittelstädten

(Wuppertal, Solingen, Remscheid, Bergisch-Gladbach.) Ähnliches gilt für Ludwigshafen und das Rhein-Neckar-Dreieck. Von daher bleiben die Zuwanderung und die mit ihr gekoppelte wirtschaftliche Entwicklung in Wolfsburg und Umgebung in hohem Maße auf einen komplementären Wohnungsbau angewiesen.

Abb. 2: Bevölkerungsentwicklung (Index 2001 = 100%)



Darstellung: Quaestio; Datenquelle: Landesamt für Statistik Niedersachsen

Hinweis: Seit 2011 erfolgt die Erfassung der amtlichen Bevölkerungszahl auf Basis des Zensus 2011. Die dort erfasste Bevölkerungszahl weicht um 562 Personen von der vorherigen Erfassung (Fortschreibung der Volkszählung von 1987) ab. Der Wachstumstrend der Wolfsburger Einwohnerzahl bleibt davon unberührt.

Das Bevölkerungswachstum kann bei weitem nicht mit dem Arbeitsplatzwachstum in Wolfsburg Schritt halten. Die Stadt hebt sich durch ihre Einwohnerentwicklung auch im Vergleich zu anderen betrachteten Städten kaum sichtbar ab (siehe Abbildung 2). Seit dem Zensus 2011 betrug der Bevölkerungszuwachs gut 2 % bis 2015 und stagnierte in 2016. Somit korrespondiert der Beschäftigungszuwachs von 13.758 Arbeitsplätzen zwischen 2011 und 2016 mit einem deutlich unterproportionalen Einwohnerzuwachs von 3.001 Personen.

Bevölkerungswachstum hinter Beschäftigung zurück

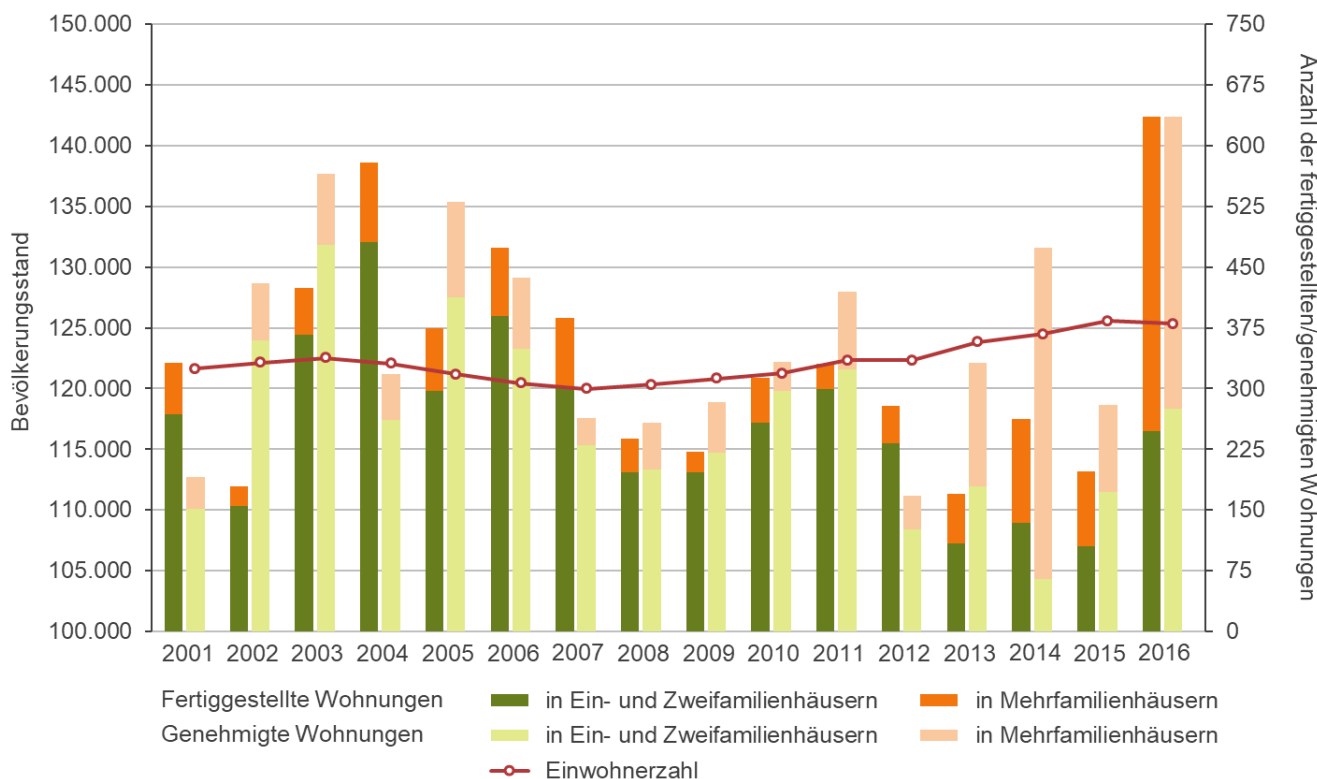
Der Zuwachs an Einwohnern entspricht dabei in etwa den Wohnungsbauleistungen. Im Zeitraum 2011 bis 2016 wurden 1.875 Wohnungen neu errichtet. Nach Abzug der Abrisse und sonstiger Wohnungsverluste ergibt sich ein Zuwachs von ca. 1.700 Wohnungen.¹ Unterstellt man, dass eine Wohnung wie im Wolfsburger Durchschnitt von 1,9 Personen bewohnt wird, bietet dieser Zuwachs circa 3.200

Wohnungsbauleistung bremst Bevölkerungswachstum

¹ In der Statistik zum Wohnungsbestand werden neben den neu errichteten Wohnungen auch die Zahl der gemeldeten Wohnungsabgänge (z. B. Abriss, Wohnungszusammenlegung im

Personen Wohnraum und damit in etwa der Zahl, um die Wolfsburg in diesem Zeitraum gewachsen ist.

Abb. 3: Bautätigkeit (Baugenehmigungen und Baufertigstellungen) und Bevölkerung in Wolfsburg (2001 bis 2016)



Darstellung: Quaestio; Datenquelle: Landesamt für Statistik Niedersachsen, Stadt Wolfsburg

2.2. Nicht genutzte Potenziale

Die Frage, ob die Stadt Wolfsburg gemessen an den wirtschaftlichen Wachstumstrends und dem damit verbundenen demografischen Wachstumspotenzial ausreichend Wohnungen gebaut hat, ist nicht trivial und von daher nicht ganz einfach zu beantworten. Wie groß der Bevölkerungszuwachs hätte ausfallen können, wenn in den vergangenen Jahren mehr Wohnungen gebaut worden wären, lässt sich kaum präzise beantworten.

Einen ersten Anhaltspunkt zur Beantwortung dieser Frage liefert die Pendlerstatistik. Im Zeitraum 2008 bis 2016 hat sich die Einpendlerzahl um 14.950 (Steigerung: 23,9%) erhöht. Dies entspricht in etwa 75% des Beschäftigungswachstums für diesen Zeitraum, wenngleich daraus nicht gefolgert werden kann, dass die neuen Arbeitsplätze in genau diesem Maß von Einpendlern besetzt wurden. Der Zuwachs entsteht normalerweise eben auch aus der Wohnstandortverlagerung

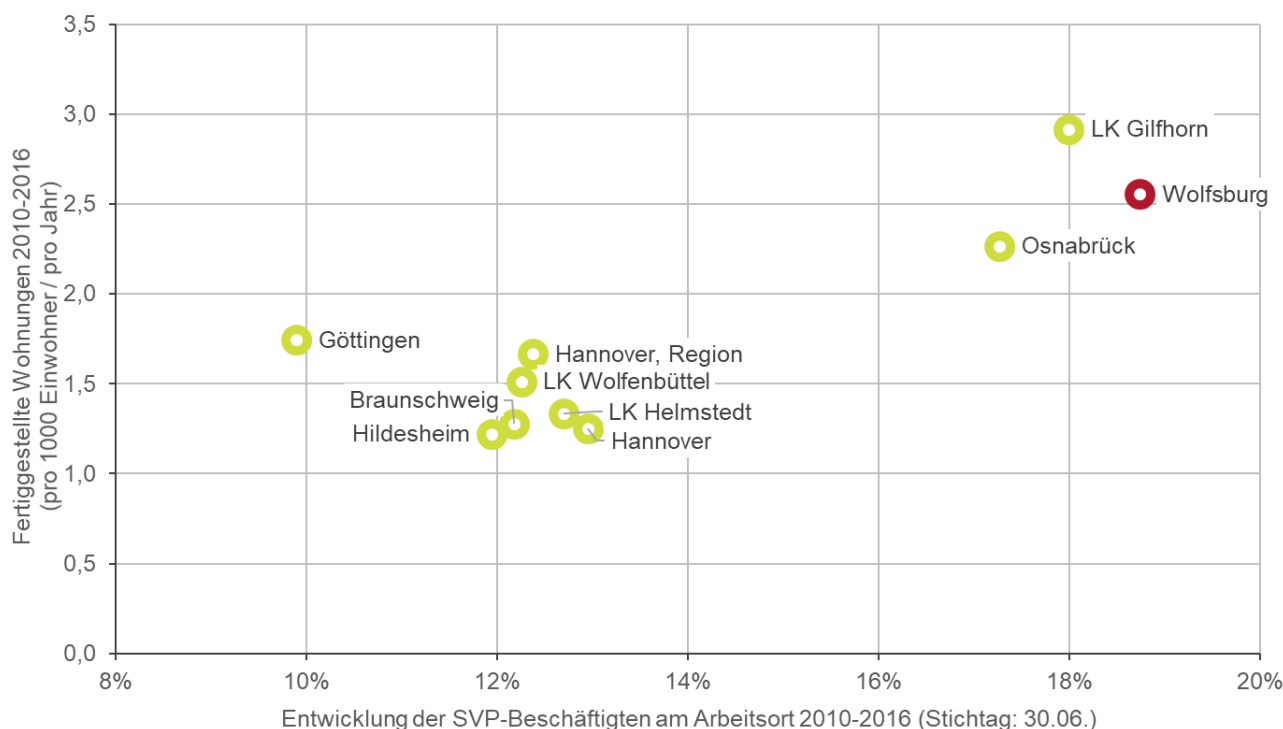
Deutlich mehr Einpendler nach Wolfsburg

Rahmen einer umfassenden Sanierung) erfasst. Seit dem Zensus 2011 wuchs der Wohnungsbestand in Wolfsburg von 63.576 auf 65.346 am Ende des Jahres 2016 (+ 1.770). Tatsächlich werden allerdings nicht alle Wohnungsabgänge erfasst (z. B. nicht gemeldete Wohnungszusammenlegung, Unbewohnbarkeit eines Gebäudes), so dass die Veränderung des Wohnungsbestands immer ungenau bleibt.

von vorhandenen Arbeitskräften, wenn sie z. B. im Zuge der Familiengründung großzügiges Wohneigentum bilden wollen.

Im Städtevergleich zeigt sich ferner, dass Wolfsburg sowohl ein überdurchschnittliches Wachstum der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten als auch der Anzahl der fertiggestellten Wohnungen aufweist. Der Kreis Gifhorn hat bei einer ähnlichen Entwicklung der SVP-Beschäftigten im betrachteten Zeitraum eine noch höhere Anzahl fertiggestellter Wohnungen. Die Stadt Osnabrück hingegen zeichnet sich durch eine vergleichbare Anzahl fertiggestellter Wohnungen, jedoch mit einem geringeren Wachstum der SVP-Beschäftigten, aus (siehe Abb. 4).

Abb. 4: Verhältnis des Beschäftigtenwachstums und der Baufertigstellungen



Darstellung: Quaestio; Datenquelle: Bundesagentur für Arbeit, Landesamt für Statistik Niedersachsen

Hinweis: Oft wird in ähnlichen Grafiken der Zusammenhang zwischen Einwohnerentwicklung und Bautätigkeit dargestellt. Dieser ist jedoch evident, da die Bautätigkeit und die damit verbundene Ausweitung des Wohnraumangebots Grundvoraussetzung für ein Bevölkerungswachstum ist. In dieser Grafik wird deshalb der Zusammenhang zwischen dem Wachstum der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und den Baufertigstellungen dargestellt. Das Beschäftigtenwachstum stellt dabei das Wachstumspotenzial einer Stadt dar. In einen Zusammenhang mit der Bautätigkeit gebracht, wird sichtbar, inwiefern dieses Potenzial durch Wohnungsneubau beantwortet wird und so die Möglichkeit geschaffen wird, das Beschäftigtenwachstum auch in ein Bevölkerungswachstum umzusetzen.

Auf der einen Seite weist Wolfsburg ein besonders hohes wirtschaftliches Wachstum auf. Ausgehend von der Überlegung, dass die Menschen in der Tendenz einen Wohnort in relativer Nähe zum Arbeitsplatz bevorzugen, geht damit ein hohes demografisches Wachstumspotenzial einher. Tatsächlich ist die Lücke zwischen diesem Potenzial und der realen Entwicklung von Wohnungsneubau und Einwohnerzuwächsen im Städtevergleich jedoch recht groß. Insofern ist zunächst davon auszugehen, dass Wolfsburg gemessen an diesem Wachstumspotenzial zu wenige Wohnungen gebaut hat. Diese aus dem Städtevergleich abge-

Wachstumspotenziale nicht ausgeschöpft

leitete Aussage bleibt jedoch mit Unsicherheiten verbunden. Denn man kann kaum unterscheiden, ob die Haushalte tatsächlich eine deutliche Präferenz für den Wohnstandort Wolfsburg gehabt haben oder ob sie ohnehin benachbarte Wohnstandorte bevorzugen.

Oft wird in Wolfsburg das Fehlen typischer urbaner Qualitäten beklagt, so dass im Vergleich zu anderen Städten wie Braunschweig, eine weniger stark ausgeprägte Präferenz für das Wohnen in der Stadt vermutet werden kann. Dies kann aber auch als Aufforderung verstanden werden, durch mehr attraktiven Wohnungsneubau und entsprechende Quartiere den urbanen Charakter Wolfsburgs zu stärken. Diese Strategie verfolgt die Stadt in der jüngeren Wohnungspolitik und die mit ihr verknüpfte Wohnungsbauoffensive. Inwieweit im Zuge der jüngeren Wohnungsmarktentwicklung neue Wohnungsmarktengpässe entstanden sind, wird auch in den folgenden Kapiteln zu klären sein (siehe Kap. 5).

Neue Qualitäten für den Wolfsburger Wohnungsmarkt

3. Die Struktur des Wohnungsbestandes

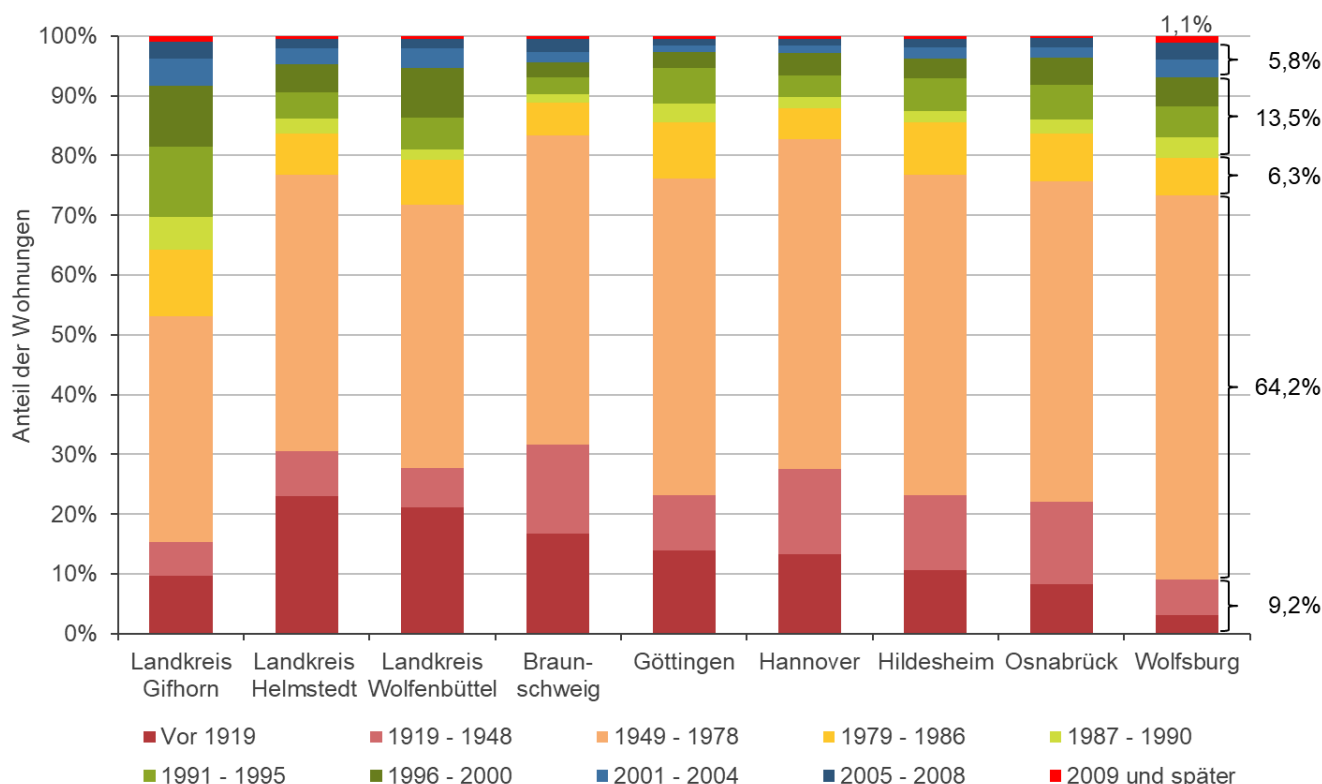
3.1. Wolfsburg ist baustrukturell eine junge Stadt

Wolfsburg ist eine vergleichsweise junge Stadt. Dies spiegelt sich auch im Alter der Wohnungsbestände wider. Einige Ortsteile weisen zwar historische Ortskerne mit entsprechenden Altbaubeständen auf (z. B. Vorsfelde, Fallersleben und Ehmen), aber insgesamt dominiert in Wolfsburg der Nachkriegsstädtebau bzw. der Nachkriegswohnungsbau. Insbesondere das rasante Wachstum der 50er, 60er und 70er Jahre prägt den Wohnungsbestand. Während in anderen Städten während der Wiederaufbauzeit die vorher schon vorhandenen Blockrandbebauungen wiederhergestellt wurden, ist dies in Wolfsburg weniger der Fall. Dementsprechend ist die zu dieser Zeit als zeitgemäß und modern geltende Zeilenbauweise in Wolfsburg deutlich stärker vertreten.

Auch wenn die Bauformen der 50er bis 70er Jahre heute vielfach kritisiert werden, kann Wolfsburg für sich in Anspruch nehmen, in vielen Fällen einen für die damaligen Verhältnisse hohen städtebaulichen Anspruch realisiert zu haben. Dies wird auch heute noch sichtbar. Hinzu kommt, dass in Wolfsburg die Einkommen und der Lebensstandard überdurchschnittlich waren und sind. Auch dies bleibt nicht ohne Auswirkung auf das Erscheinungsbild der Wohnsiedlungen und den Instandhaltungszustand des Wohnungsbestandes. Extreme soziale Schieflagen und eine sichtbare Verwahrlosung von Wohnungsbeständen sind in Wolfsburg (z. B. im Vergleich zu den Ruhrgebietsstädten) seltener oder sogar gar nicht anzutreffen.

Vergleichsweise hohe Qualitäten im Wohnungsbestand der 50-70er

Abb. 5: Anteil der Wohnungen nach Baujahr (2011)



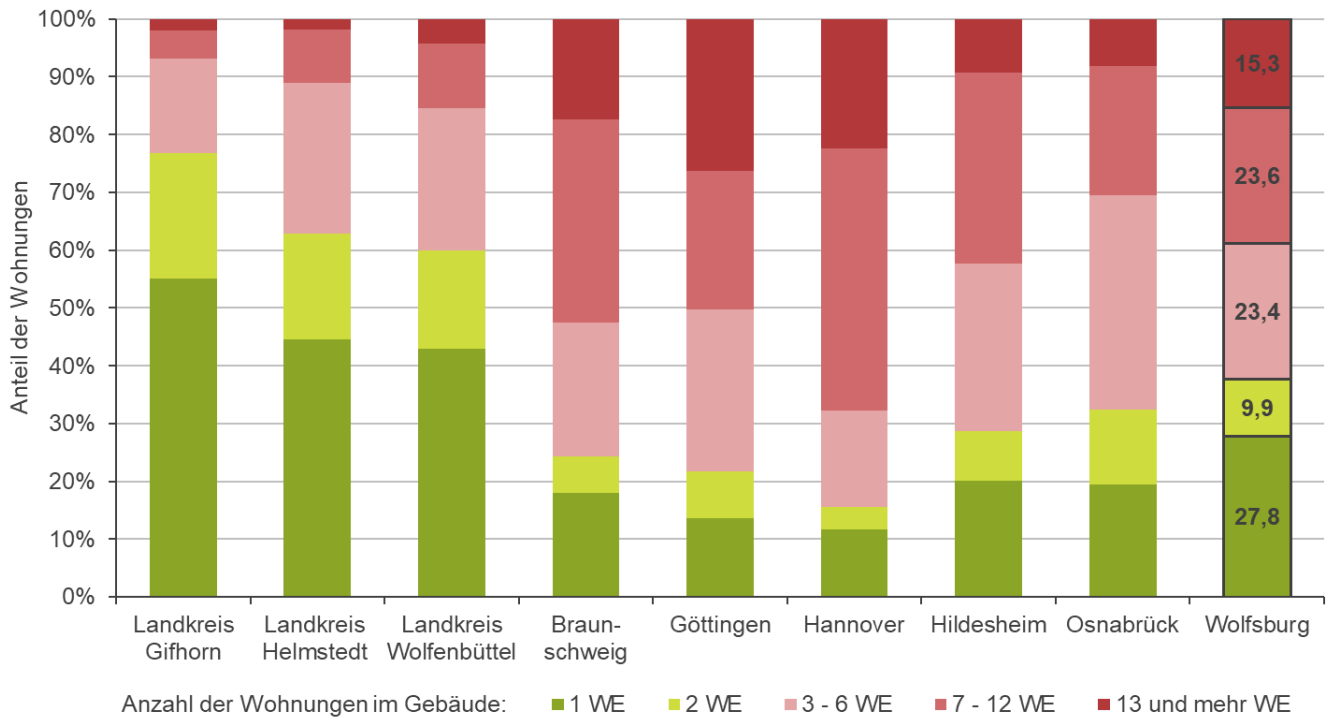
Darstellung: Quaestio; Datenquelle: Zensus 2011

3.2. Eine Großstadt mit hohem Einfamilien- und Selbstnutzeranteil

Wolfsburg wartet gemessen an anderen Großstädten mit einem vergleichsweise hohen Einfamilienhausanteil auf. Knapp 40 % der Wohnungen entfallen auf das Segment des Ein- und Zweifamilienhauses. Dabei wirken unterschiedliche Faktoren zusammen: das Fehlen einer starken urbanen und vom Geschosswohnungsbau geprägten Stadtmitte, die vergleichsweise große Stadtfläche mit ausreichenden Entwicklungsspielräumen für den Einfamilienhausbau, der hohe Wohlstand der Wolfsburger Bevölkerung und die damit verbundene Fähigkeit zum Einfamilienhauserwerb. Hinzu kommt, dass die Stadt Wolfsburg den Einfamilienhausbau in den letzten 20 Jahren aktiv forciert hat, um die Abwanderung an Umlandstandorte zu verhindern. Über ein Drittel aller Einfamilienhäuser im Wolfsburger Stadtgebiet wurde in den Jahren nach 1990 errichtet.

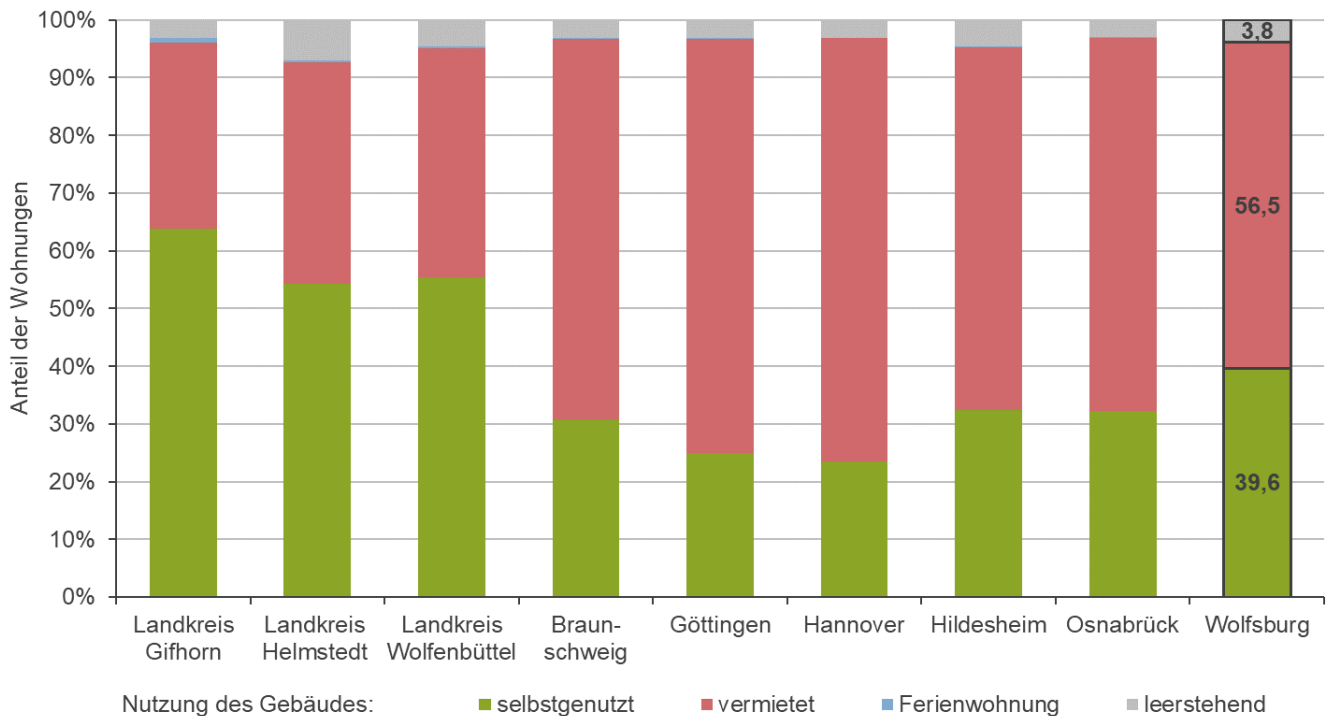
Zwar kann man im Geschosswohnungsneubau der letzten Jahre einen steigenden hohen Selbstnutzeranteil beobachten, doch bleibt unabhängig von diesen jüngeren Trends das Einfamilienhaus die dominante Form der Eigentumsbildung. Insofern ist es nicht zufällig, dass die Selbstnutzerquote im gesamten Wohnungsbestand mit 40% fast deckungsgleich mit dem Anteil der Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern ist.

Abb. 6: Anteil der Wohnungen nach Gebäudegröße (2011)



Darstellung: Quaestio; Datenquelle: Zensus 2011

Abb. 7: Anteil der Wohnungen nach Art der Wohnnutzung (2011)



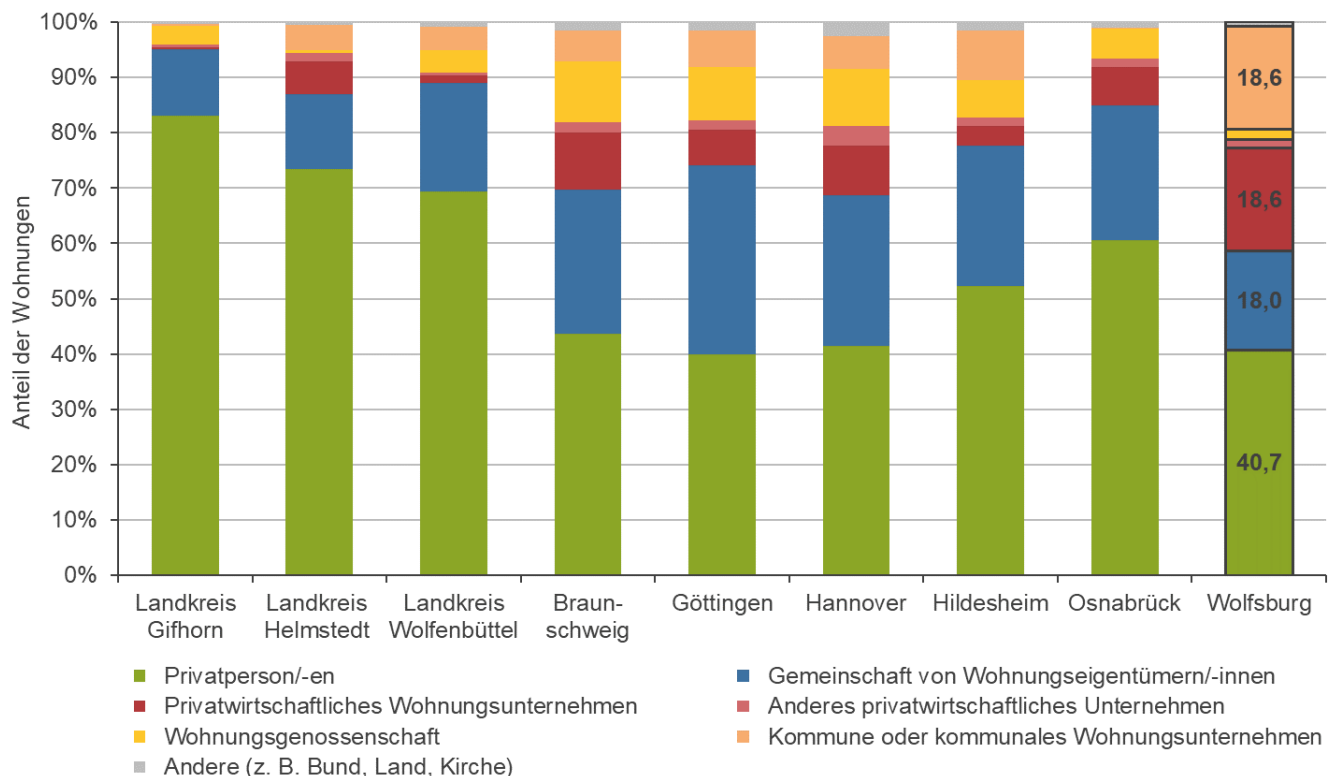
Darstellung: Quaestio; Datenquelle: Zensus 2011

3.3. Eine außergewöhnliche Eigentümerstruktur

Eine Facette der Eigentümerstruktur am Wohnungs- und Gebäudebestand in Wolfsburg ist der oben diskutierte Einfamilienhaus- und Selbstnutzeranteil. Eine

zweite wichtige Facette ist die außergewöhnlich hohe Dominanz der Wohnungsunternehmen, die sich vor allem im Geschosswohnungsbau zeigt. Circa 60 % der Gebäude mit Etagenwohnungen stehen im Eigentum von öffentlichen, privaten oder genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen. Das kleinteilige private Wohneigentum zur Vermietung ist stark unterrepräsentiert. Auch dieses Charakteristikum lässt sich auf die spezifische Stadtentwicklungs- und Wohnungsbauhistorie zurückführen.

Abb. 8: Wohnungen nach Eigentumsform des Gebäudes (2011)



Darstellung: Quaestio; Datenquelle: Zensus 2011

4. Der Wohnungsneubau der jüngeren Zeit

Die Stadt Wolfsburg bewirbt mit dem Programm der Wolfsburger Wohnungsbauoffensive intensiv den Wohnungsneubau in Wolfsburg. Die zentrale Kenngröße für den Erfolg dieser Initiative ist die Zahl der fertiggestellten Wohnungen. In den vergangenen drei Jahren wurden 23 Wohnbauprojekte mit fast 1.200 Wohnungen fertiggestellt, weitere 11 Projekte mit 1.400 Wohnungen sind im Bau und für wiederum weitere 9 Projekte mit rund 600 Wohneinheiten ist der Weg so weit geebnet, dass der Bau beziehungsweise die Erschließung voraussichtlich noch im Jahr 2017 beginnen kann (Stand: Mai 2017).²

² Siehe hierzu auch die aktuelle Broschüre zur Wohnungsbauoffensive der Stadt Wolfsburg, abrufbar unter: http://www.wolfsburg.de/~media/wolfsburg/statistik_daten_fakten/gb06/broschuere-woba2020.pdf?la=de-DE (letzter Aufruf: 09.06.2017).

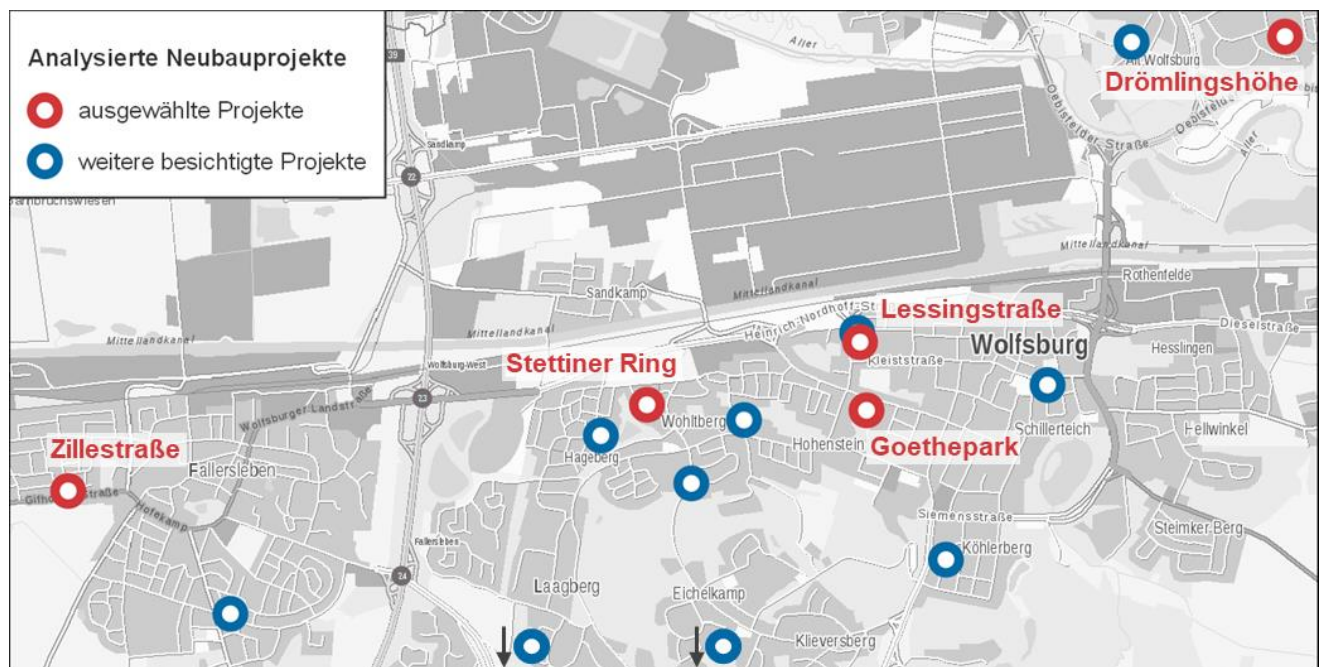
Der Wohnungsneubau ist jedoch ein stadtpolitisches und stadtpolitisches Thema, das nicht bei allen Bewohnern und deren politischen Vertretern per se als positiv und förderungswürdig eingeschätzt wird. Sorgen um eine (negative) Veränderung des eigenen Wohnumfelds, sowohl in baulicher als auch sozialer Hinsicht, können zu einer skeptischen Stimmung gegenüber Wohnungsbauvorhaben führen und somit den Bestrebungen zur Deckung des gesamtstädtischen Bedarfs an zusätzlichem Wohnraum entgegenwirken. Die Stadt Wolfsburg hat dies erkannt und verbindet in ihrer Wohnungsbauoffensive das politische und verwaltungsseitige Handeln mit einer Informationskampagne zum Thema Wohnungsbau, die darauf zielt, die Akzeptanz für den Wohnungsneubau insgesamt zu stärken und damit auch die Umsetzbarkeit auf Projektebene zu verbessern.

Werbung für den Wohnungsbau

Während die sozialen Folgen des Wohnungsneubaus (z. B. Verdrängungsprozesse durch Aufwertung des Standorts oder Abwertungsprozesse durch sozialen Wohnungsbau) in Wolfsburg bisher weniger kritisch waren, ist die Qualität der städtebaulichen Veränderung ein wichtiger Faktor für die Akzeptanz von Wohnungsbauvorhaben. Um eine Aussage darüber treffen zu können, welche Qualitäten durch den Wohnungsneubau in den vergangenen Jahren realisiert wurden und welche Qualitäten verloren gegangen sind, wurden fünf bereits umgesetzte Wohnungsbauvorhaben tiefer analysiert. Daneben wurden weitere zehn Projekte für die Analyse ebenfalls vor Ort in Augenschein genommen.³

Akzeptanz durch städtebauliche Qualität

Abb. 9: Räumliche Verteilung der analysierten Neubauprojekte

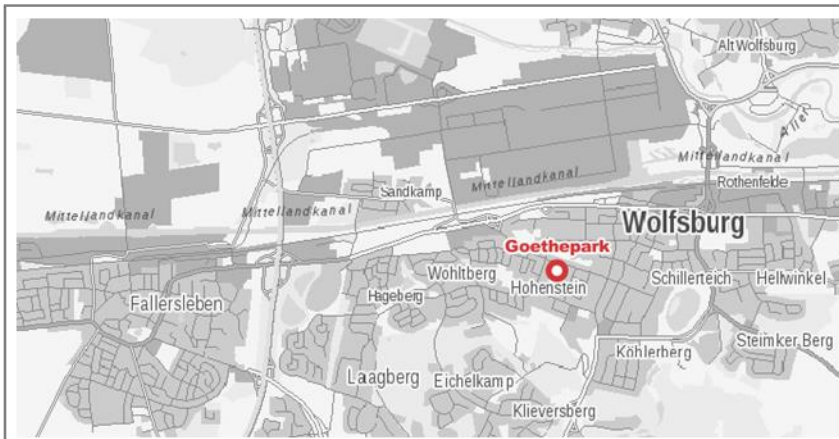


Darstellung: Quaestio; Kartengrundlage: GeoBasis-DE / BKG 2017

³ Für die Analyse erfolgte eine Bereisung aller 15 Standorte gemeinsam mit der Stadt Wolfsburg. Hierbei konnten Informationen zur Vornutzung und zum Ablauf des Planungsverfahrens gesammelt werden. Anschließend wurden fünf Vorhaben ausgewählt, die ein typisches Spektrum der Wolfsburger Wohnungsbautätigkeit abbildet.

4.1. Analyse von fünf ausgewählten Wohnungsbauvorhaben

	<p style="text-align: center;">Projekt „Lessingstraße“</p> <p>Fertigstellung: 2016</p> <p>Wohnungen: 80 Eigentums- und Mietwohnungen</p> <p>Gebäude: Reihenhäuser und Mehrfamilienhäuser</p> <p>Verfahren: Neuaufstellung eines Bebauungsplans</p> <p>Investor: Vespermann-Immobilien GmbH</p>
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Vornutzung</p> 	<p style="text-align: center;">Der Standort</p> <p>Vornutzung: DJH Jugendgästehaus, Kindertagesstätte, Grünfläche mit Baumbestand</p> <p>Quartier: Stadtteil Stadtmitte innerstädtisches Wohngebiet mit inhomogener Baustruktur im Umfeldwenige Grünflächen</p> <p>Umfeld: Nachverdichtung im Inneren eines Baublocks, Wohnen (u. a. Studentenwohnheim) und Gewerbe</p> <p>Immissionen: Straßenverkehrslärm</p>
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Ansicht 2017</p> 	<p style="text-align: center;">Besonderheiten</p> <p>Im Verfahren: Lage in Sanierungsgebiet, Beweissicherungsverfahren, Investorenauswahlverfahren, Bestandteil des „Handwerkerviertels“</p> <p>In der Umsetzung: Energieeffizienzstandard KfW 70, Tiefgaragenstellplätze, Gewerbliche Nutzung an der Lessingstraße, Berücksichtigung alter Wegebeziehungen</p>
<p style="text-align: center;">Resümee</p> <p>Die Nachverdichtung innerhalb eines bestehenden Baublocks führt in dem Sanierungsgebiet mit zahlreichen gewerblichen Nutzungen zu einer Stärkung des Quartiers als Wohnstandort. Durch die Orientierung in den straßenabgewandten Bereich des Grundstücks und die zentrale Lage des Vorhabens, konnte eine hohe Wohnqualität erzielt werden. Der entsprechend hochwertige Wohnungsneubau schafft an dem Standort ein Wohnungsangebot, das dazu beiträgt, dass dort in Zukunft Menschen wohnen werden, die diesen Standort ansonsten gemieden hätten. Daneben führte die Neugestaltung der öffentlichen Flächen zu einer Verbesserung der Aufenthaltsqualität.</p> <p style="font-size: small;"><i>Bildnachweis: Oben: GeoBasis-DE / BKG 2017, Mitte: Stadt Wolfsburg, Unten: Quaestio</i></p>	



Projekt „Goethepark“	
Fertigstellung:	2017
Wohnungen:	68 Mietwohnungen
Gebäude:	Mehrfamilienhäuser
Verfahren:	Baurecht nach § 34 BauGB
Investor:	NEULAND Wohnungsgesellschaft mbH



Der Standort	
Vornutzung:	parkähnliche Grünfläche mit Baumbestand, wenig attraktive Aufenthaltsqualität
Quartier:	Stadtteil Stadtmitte innerstädtisches Mehrfamilienhausgebiet
Umfeld:	überwiegend Mietwohnungen (kleinere Wohnungen mit ähnlichen Grundrissen), Musikschule, Kindertagesstätte
Immissionen:	keine

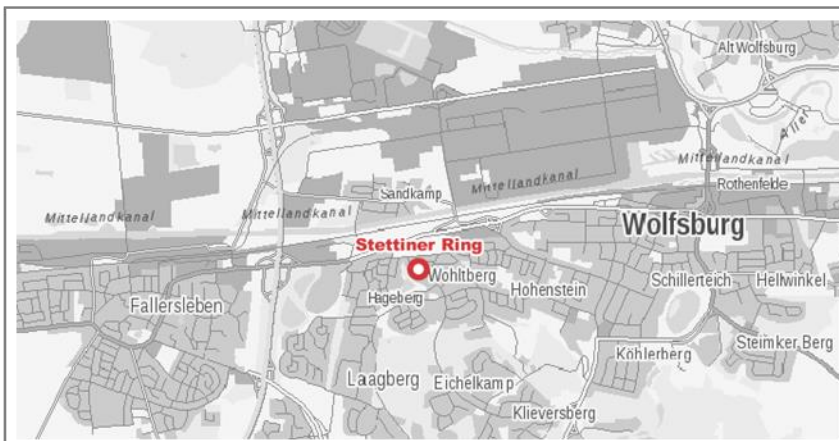
Besonderheiten	
Im Verfahren:	Lage im Sanierungsgebiet „Höfe“, Anwohner des Vorhabens fast ausschließlich Mieter der NEULAND, Einrichtung eines Beschwerdemanagements
In der Umsetzung:	Energieeffizienzstandard KfW 55, Tiefgaragenstellplätze, Wohnungsgrößenmix in Ergänzung zum Wohnungsangebot der „Höfe“, Erhalt und Würdigung vorhandener Wegebeziehungen
<small>Bildnachweis: Oben: GeoBasis-DE / BKG 2017, Mitte: Stadt Wolfsburg, Unten: Quaestio</small>	

Vornutzung

Ansicht 2017

Resümee

Die Umwandlung einer Grünfläche für ein Wohnungsbauvorhaben ist potenziell einer ablehnenden Haltung aus dem Wohnumfeld ausgesetzt. Dem wurde in gleich mehrerer Hinsicht vorgebeugt. Die Planung verzichtete auf eine vierseitige Bebauung des Geländes und erhält so einen großen frei zugänglichen Grundstücksteil als Grünfläche. Die Pläne wurden gegenüber den Anwohnern frühzeitig kommuniziert und eine Beschwerdestelle eingerichtet. Darüber hinaus dienen die neuen Wohnungen gezielt als Ergänzung des bestehenden Wohnungsangebots in der Nachbarschaft, so dass bisher nicht befriedigte Wohnwünsche im Wohnungsbestand der NEULAND bedient werden können.



Projekt „Stettiner Ring“	
Fertigstellung:	2015
Wohnungen:	20 Eigentums- und Mietwohnungen
Gebäude:	Mehrfamilienhäuser
Verfahren:	Baurecht nach § 34 BauGB
Investor:	Ingenieurbüro Wolfgang Kruse



Vornutzung

Der Standort	
Vornutzung:	Spielplatzfläche
Quartier:	Stadtteil Wohlthberg innenstadtnahes Wohngebiet mit Reihenhäusern und vier Mehrfamilienhäusern
Umfeld:	Nachverdichtung im inneren eines bestehenden Wohnquartiers
Immissionen:	keine



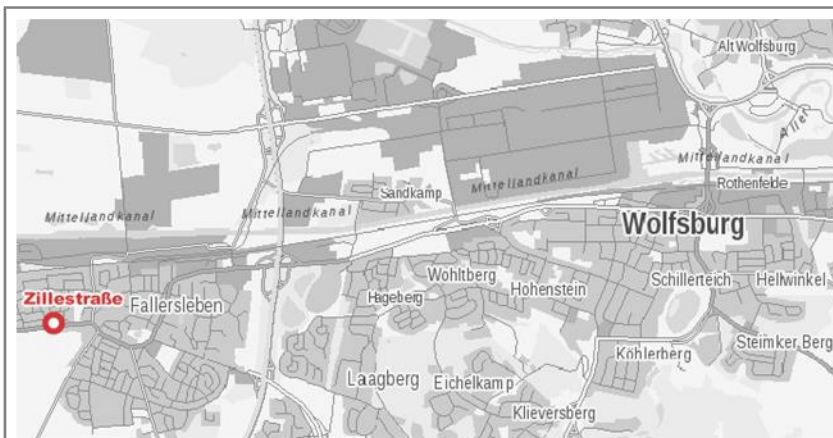
Ansicht 2017

Besonderheiten	
Im Verfahren:	Widerstand aus der direkten Nachbarschaft aufgrund des entfallenden alten Baumbestandes
In der Umsetzung:	Energieeffizienzstandard KfW 55, Parkplätze in der Minusebene, Erhalt und Optimierung der öffentlichen Wegebeziehungen im Quartier

Resümee

Mit dem Wohnungsbauvorhaben am Stettiner Ring wurde eine zuvor als Spielplatz genutzte Fläche im Innenbereich eines bestehenden Wohnquartiers nachverdichtet. Vor allem die Abholzung von Bäumen, die für den Bau notwendig war, brachte die direkt benachbarten Bewohner gegen das Bauvorhaben auf. Diesem Widerstand begegnete die Stadt durch Grünpflanzungen entlang der betroffenen Nachbargrundstücke und einer Optimierung der Wegebeziehungen, durch die auch die Anwohner profitieren sollen. Die Proteste konnten nach Fertigstellung des Projekts dadurch abgeschwächt werden.

Bildnachweis: Oben: GeoBasis-DE / BKG 2017, Mitte: Stadt Wolfsburg, Unten: Stadt Wolfsburg/Lars Landmann



Projekt „Zillestraße“	
Fertigstellung:	2017
Wohnungen:	27 Eigentumswohnungen
Gebäude:	Mehrfamilienhäuser
Verfahren:	Neuaufstellung eines Bebauungsplans
Investor:	Bauunternehmen Schmidt GmbH & Co.KG



Vornutzung

Der Standort	
Vornutzung:	gewerbliche Nutzung (Fleischrei)
Quartier:	Stadtteil Fallersleben Nähe zum historischen Ortskern von Fallersleben, Einfamilienhäuser und Mehrfamilienhäuser
Umfeld:	Hauptnutzung Wohnen
Immissionen:	geringer Straßenverkehrslärm



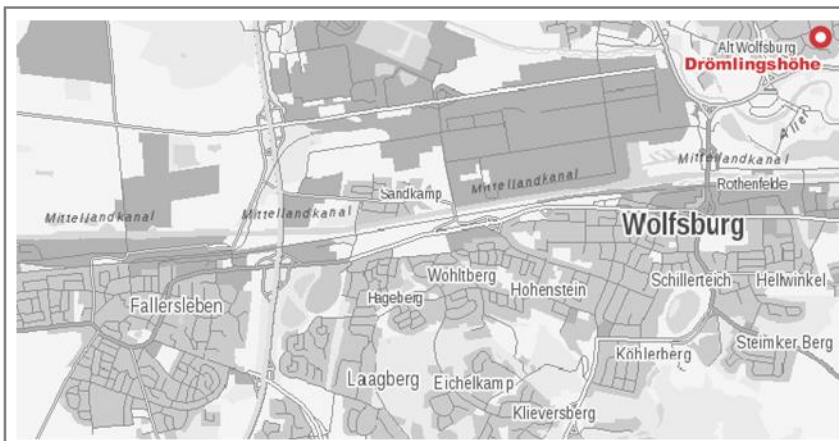
Ansicht 2017

Besonderheiten	
Im Verfahren:	Gestaltungsvorgaben, Starker Widerstand aus der Nachbarschaft aufgrund von Sichtbeeinträchtigungen
In der Umsetzung:	Hochwertige Fassade und ortsübliche Dachgestaltung, Tiefgaragenstellplätze

Resümee

Das Projekt in der Zillestraße hebt sich aufgrund seiner Architektur und Fassadengestaltung von anderen Wohnungsbauvorhaben in Wolfsburg ab. Innerhalb des Wohnquartiers ist das Projekt aufgrund der höheren Gebäudehöhe auffällig. Dies war auch Anlass für einen starken nachbarschaftlichen Widerstand gegen das Projekt, der i. W. auf befürchtete Sichtbeeinträchtigungen zurückzuführen ist. Als Reaktion auf die Proteste wurde im Planungsprozess die Dachneigung reduziert, die Fassadenfarbe von einem hellen in einen dunklen Farbton geändert und auf Balkone zur Ortsseite verzichtet. Nach Fertigstellung wirkt der Neubau als Aufwertung für den Standort.

Bildnachweis: Oben: GeoBasis-DE / BKG 2017, Mitte: WAZ-Online/Photowerk, Unten: BU Schmidt/Rainer Paulmann



Projekt „Drömlingshöhe“

Fertigstellung: 2014

Wohnungen: 73 Mietwohnungen

Gebäude: Mehrfamilienhäuser

Verfahren: Abriss und Neubau nach § 34 BauGB

Investor: VW Immobilien GmbH



Vornutzung

Der Standort

Vornutzung: elfgeschossiger Geschosswohnungsbau und Garagen

Quartier: Stadtteil Teichbreite
Wohngebiet in Stadtrandlage in der Nähe des Schloss Wolfsburg, überwiegend Geschosswohnungsbau

Umfeld:
Hauptnutzung Wohnen

Immissionen:
geringer Straßenverkehrslärm



Ansicht 2017

Besonderheiten

Im Verfahren:
Neubau statt Sanierung des Wohnungsbestands aus den 1970er Jahren, Voraussetzungen für eine schnelle Erschließung waren gegeben

In der Umsetzung:
Energieeffizienzstandard KfW 55, Tiefgaragenstellplätze, Grün- und Freiflächenkonzept

Resümee

Die Entscheidung für einen kleinteiligeren Neubau anstelle eines ehemals elfgeschossigen Wohnhochhauses wertet das gesamte Wohnquartier auf. Zwar reduziert sich dadurch die Zahl der Wohnungen, doch bietet das neu geschaffene Wohnungsangebot eine Qualität und Wohnungszuschnitte wie sie bisher in der Teichbreite nicht vorhanden waren. Auch das Freiflächenkonzept trägt zu dieser qualitativen Aufwertung bei. Für die soziale Zusammensetzung des Quartiers werden die Bewohner der Neubauwohnungen voraussichtlich eine Bereicherung darstellen, welche sich auch auf die Auslastung der Infrastruktureinrichtungen positiv auswirken kann.

Bildnachweis: Oben: GeoBasis-DE / BKG 2017, Mitte: Stadt Wolfsburg, Unten: Stadt Wolfsburg/Lars Landmann

4.2. Bewertung der Auswirkungen von Vorhaben der Innenentwicklung

Alle fünf analysierten Wohnungsbauvorhaben befinden sich innerhalb der Siedlungsbereiche Wolfsburg in unmittelbarer Nachbarschaft zu bestehenden Wohnquartieren. Insofern handelt es sich bei den hier untersuchten Projekten um Vorhaben der Innenentwicklung. Vorhaben dieser Art sind einerseits wohnungs- und stadtentwicklungspolitisch sehr erwünscht, da sie den Flächenverbrauch im Außenbereich reduzieren und bestehende Infrastrukturen nutzen können. Andererseits verbindet sich mit Wohnungsbauvorhaben der Innenentwicklung auch ein erhebliches Konfliktpotenzial durch eine fehlende Akzeptanz des Vorhabens bei den Anwohnern. Die folgende Bewertung der Auswirkungen der Innenentwicklung versucht die Argumente zu sortieren und zu versachlichen. Die Bewertung basiert auf den Beobachtungen bei den ausgewählten Neubausvorhaben und ist um eigene plausible Wirkungsketten ergänzt.

Themenbereich	Bewertung
Freiräume	- / 0
<p>Ein wesentlicher Faktor für die Akzeptanz von Wohnungsneubau vor der eigenen Haustür ist zweifelsohne die Attraktivität der Fläche vor Beginn des Bauvorhabens und die Frage, ob sich durch den Wohnungsneubau diese Situation maßgeblich verändert (verbessert/verschlechtert). Unter den analysierten Projekten waren Fälle, in denen die Bebauung von (einfachen) Grünflächen zur Nutzungseinschränkung dieser Grundstücke für die Anwohner führte und dies im Einzelfall den Widerstand gegen das Bauvorhaben mobilisierte. Besonders Gebiete mit altem Baumbestand werden nicht nur von den zuständigen Stellen in Verwaltung und Naturschutzorganisationen, sondern auch von Anwohnern als besonders schützenswert empfunden. In anderen Fällen wurden aufgegebene und für das Erscheinungsbild und die Wohnqualität der Quartiere eher abträgliche Nutzungen (z. B. ehemalige Gewerbebetriebe) aufgegeben und durch eine im Verhältnis zum Umfeld vergleichsweise dichte Wohnbebauung ersetzt. Solche Vorhaben sind aus Sicht der Akzeptanz unproblematischer, da durch die Bebauung kein Verlust einer zuvor nutzbaren Fläche entsteht.</p>	
Städtebau	+
<p>Die besichtigten Wohnungsbauvorhaben weisen eine ausgesprochen hohe städtebauliche Qualität auf, die im Vergleich zu anderen deutschen Städten seines Gleichen sucht. Mit dem Erscheinungsbild der neu errichteten Gebäude verbindet sich somit in der Regel eine städtebauliche Aufwertung des gesamten Quartiers. Diese Ausstrahlung kann auch impulsgebend auf andere immobilienwirtschaftliche Investitionen (z. B. Bestandssanierungen) in der Nachbarschaft wirken. Ob es in der Folge der untersuchten Vorhaben zu solchen Investitionen gekommen ist, kann jedoch nicht beurteilt werden.</p>	

Verkehr	- / 0
<p>Durch den Neubau von Wohnungen und den damit verbundenen Zuzug von Bevölkerung in ein Quartier kann zusätzlicher Verkehr in der Stadt entstehen. Wohnungsbauvorhaben der Innenentwicklung bieten jedoch im Vergleich zu Vorhaben in der Außenentwicklung bessere Möglichkeiten zur Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs und anderer alternativer Verkehrsmittel (z. B. Fahrrad) durch die neuen Bewohner, sowie ein vergleichsweise geringeres Verkehrsaufkommen aufgrund der kürzeren Wege.</p>	
Infrastruktur und Handel	+
<p>Neue Wohnungen und die damit verbundene zusätzliche Bevölkerung leisten einen Beitrag zur Sicherung von Infrastruktureinrichtungen, sowie Einzelhandels- und Gastronomiebetrieben im unmittelbaren Umfeld des Wohnungsbauvorhabens. Anders als in der Außenentwicklung müssen keine neuen Strukturen geschaffen, sondern bestehende können genutzt und ggf. ausgebaut werden.</p> <p>Hierzu eine vereinfachte Beispielrechnung: Bei einem Neubau von 100 Wohnungen (= 100 Haushalte) wird ein zusätzliches Jahreseinkommen von ca. 4 Mio. Euro in einem Quartier gebunden. Davon werden in etwa 50 % für Konsumausgaben (ohne Kosten für das Wohnen) verwendet (entspricht ca. 2 Mio. € im Jahr).⁴ Angenommen, hiervon werden etwa 10 % im Wohnumfeld ausgegeben, erhöht sich der Waren- und Dienstleistungsumsatz im Quartier um rund 200.000 € im Jahr.</p>	
Soziales Klima / Zielgruppen	+
<p>Mit den Eigentums- und Mietwohnungen, die durch den Wohnungsneubau entstehen, kann sich auch die soziale Zusammensetzung eines Quartiers verändern. Die auf dem Markt erzielbaren Preise für Neubauwohnungen können in der Regel eher einkommensstärkere Haushalte finanzieren. Dies kann in Extremfällen (räumliche Nähe von starker Armut und Reichtum) zwar zu sozialen Spannungen führen, wird bei einer behutsamen Entwicklung aber als soziale Durchmischung und damit Aufwertung des Quartiers empfunden.</p>	

⁴ Die gerundeten Werte wurden aus den laufenden Wirtschaftsrechnungen des Statistischen Bundesamts entnommen (Stand: 2015). Da sich diese Werte auf die Durchschnittseinkommen beziehen, ist davon auszugehen, dass die Bewohner von Neubauwohnungen, aufgrund eines höheren als des durchschnittlichen Einkommens auch einen höheren Umsatz erzeugen.

Emissionen / Lärm	-
Auch nach dem Baustellenlärm erzeugen ein Neubauvorhaben und dessen Bewohner Emissionen, die die Wohnqualität im Umfeld ggf. einschränken können. Dies betrifft im Wesentlichen zusätzlichen Verkehrslärm.	
Wohnraumversorgung	++
<p>Jede Art von Wohnungsneubau erweitert das Wohnungsangebot in Wolfsburg und trägt somit unmittelbar zur Wohnraumversorgung der Bevölkerung bei. Das in den analysierten Vorhaben geschaffene Wohnungsangebot bedient dabei ein Wohnungsmarktsegment, dass in Wolfsburg lange Zeit unterrepräsentiert war (hochwertige innerstädtische Eigentums- und Mietwohnungen). Durch die damit angesprochene Zielgruppe einkommensstarker, städtisch orientierter Haushalte, verbinden sich im Konkreten u. a. auch Fachkräfte und VW-Mitarbeiter des mittleren Managements. Dieser Personengruppe kann mit den Neubauwohnungen ein attraktives Wohnangebot in Wolfsburg gemacht werden. Somit kann auch der Wohnungsmarkt einen kleinen Beitrag zur Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Wolfsburg im bundes- und weltweiten Wettbewerb um Fachkräfte leisten. Es ist davon auszugehen, dass die Angebotsausweitung durch den analysierten Wohnungsneubau auch entlastende Effekte auf andere Wohnungsmarktsegmente (v. a. preisgünstigere Geschosswohnungen) hat und damit auch weiteren Personengruppen zugutekommt.⁵</p>	
Regionalwirtschaft	++
<p>Neben dem Handel in unmittelbarer Nachbarschaft des Neubauprojekts profitiert auch die Regionalwirtschaft von Wohnungsbauvorhaben. Durch den Bau von Wohnungen sind regionale Bauunternehmen und Handwerksbetriebe ausgelastet und sorgen für Beschäftigung in ihren Branchen.</p> <p>Hierzu eine vereinfachte Beispielrechnung: Der Hochbau von 100 Wohnungen (ca. 9.000 m² Wohnfläche) kostet ca. 17 Mio. Euro. Angenommen, hiervon werden etwa 50 % von regionalen Unternehmen erwirtschaftet, bedeutet dies einen Umsatz von rund 8,5 Mio. Euro.</p>	

⁵ Im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) und des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) wird eine empirische Untersuchung zu Sockereffekten derzeit von Quaestio und dem Institut für Raumforschung & Immobilienwirtschaft (IRI) in drei deutschen Großstädten (Leipzig, Köln, Nürnberg) durchgeführt. Mit Ergebnissen ist im Laufe des Jahres 2018 zu rechnen.

4.3. Zwischenfazit

Generell zeichnet sich der Wolfsburger Wohnungsneubau durch einen außergewöhnlich hohen Anteil an Mietwohnungsbau und durch eine ausgesprochen hohe städtebauliche Qualität der errichteten Gebäude aus. Anders als in anderen deutschen Großstädten ist nicht allein das hochpreisige Eigentumswohnungssegment präsent. Durch die integrierten Lagen der Vorhaben, sowie durch die hochwertige Ausführung der Gebäude und Außenanlagen erfahren einige der umliegenden Wohnquartiere eine Aufwertung, die ggf. als Impuls für weitere immobilienwirtschaftliche Investitionen in den Wohnungsbestand wirken können. Ebenso hat der Wohnungsneubau durch die Investitionen in den Hochbau und durch den Einzug neuer Einwohner, eine positive Auswirkung auf die standortnahe und regionale Wirtschaft.

Hohe Qualität, hoher Mietanteil und steigende Preise im Wohnungsneubau

Auf gesamtstädtischer Ebene sprechen die Argumente klar für eine weitere Forcierung des Wohnungsneubaus in der Innenentwicklung. Inwiefern dieser Weg in der Bevölkerung – und darunter vor allem bei den Anwohnern von Neubauprojekten – auf Akzeptanz stößt, entscheidet letztlich nicht nur die Frage, ob ein Grundstück bebaut wird, sondern auch wie dies geschieht und wie die Kommunikation zwischen den Beteiligten verläuft. Durch die Anwendung von Beweissicherungsverfahren, Beschwerdemanagements und Freiflächenkonzepten hat die Stadt Wolfsburg bereits Erfahrungen gemacht, die für die Verfahren der Zukunft hilfreich sein können.

Gesamtstädtischer Nutzen ggü. Nachbarschaftsinteressen

Neben der Akzeptanz der Neubauvorhaben in der Bevölkerung wird auch die Mobilisierung von Wohnbauflächen zunehmend zu einer Einschränkung. Die „einfachen“ Flächen sind inzwischen beplant. Übrig sind Flächen, auf denen Leitungsumverlegungen, Bodenbelastungen und andere Restriktionen den Planungs- und Umsetzungsprozess verkomplizieren werden. Für die Zukunft ist insofern mit mehr zeitlichem Vorlauf für Wohnungsbauvorhaben in der Innenentwicklung zu rechnen.

Eine Fortführung der Innenentwicklungsstrategie sowie Neubauaktivität im Einfamilienhaussegment bedient vorwiegend die Nachfrage von Haushalten mit mittlerem bis höherem Einkommen auf dem Wolfsburger Wohnungsmarkt und hilft damit, das Wachstum der Stadt zu stabilisieren und gleichzeitig eine Überhitzung des Wohnungsmarkts zu verhindern. Dies wird indirekt und langfristig auch einkommensschwächeren Haushalten zugutekommen. Es stellt sich aber weiterhin die Frage, ob und in welchem Ausmaß eine direkte und kurzfristige Unterstützung für diejenigen Haushalte erforderlich ist, welche aktuellen Versorgungsengpässen ausgesetzt sind. Das folgende Kapitel wird versuchen, solch bestehende Engpässe zu identifizieren.

5. Wohnungsmarktentwicklung

Dieses Kapitel geht der Frage nach, ob es in der Summe aus Nachfrage- und Angebotsentwicklung zu Wohnungsmarktengpässen gekommen ist und wie sich

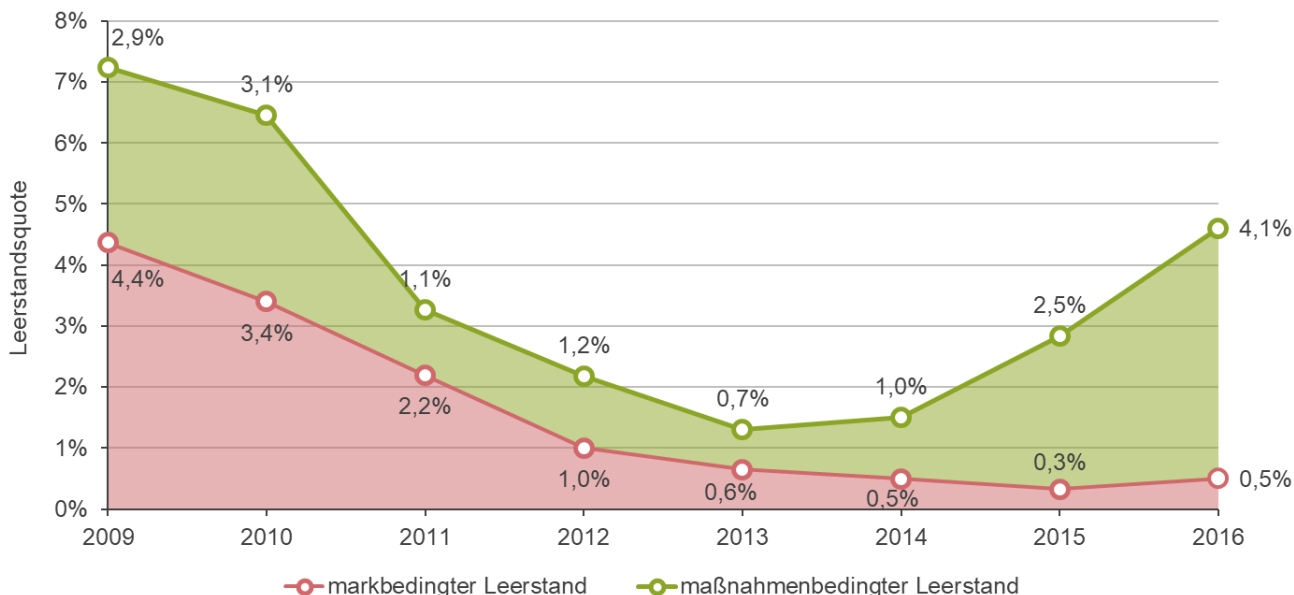
dies in der Preisentwicklung abbildet. Hierfür wird der Wolfsburger Wohnungsmarkt in seinen Segmenten analysiert.

5.1. Der gedämpfte Mietwohnungsmarkt

Der Mietwohnungsmarkt in Wolfsburg ist im Gegensatz zu den meisten anderen deutschen Städten nicht durch eine Vielzahl von Einzeleigentümern, sondern durch wenige große bestandshaltende Wohnungsunternehmen geprägt. Neben der kommunalen Wohnungsbaugesellschaft Neuland (NLD) ist dies vor allem das VW Tochterunternehmen VW Immobilien (VWI). Drittgrößter Anbieter ist mit der Allertal Immobilien eG eine Wohnungsbaugenossenschaft. Diese drei Wohnungsanbieter decken gemeinsam über 60 % des Wolfsburger Mietwohnungsmarktes ab und verfolgen aufgrund ihrer Eigentümerstruktur keine einseitig auf Gewinnmaximierung ausgerichtete Geschäftspolitik.

Dominanz großer Wohnungsunternehmen

Abb. 10: Marktbedingter und maßnahmenbedingter Wohnungsleerstand bei den großen Wolfsburger Wohnungsunternehmen (2009 bis 2016)



Darstellung Quaestio; Datenquelle: Stadt Wolfsburg auf Grundlage NLD, VWI, Allertal

Die Folge dieser Eigentümerstruktur ist eine gedämpfte Mietpreisentwicklung auf dem Wolfsburger Mietwohnungsmarkt trotz einer deutlich gestiegenen Wohnungsnachfrage (vgl. Kap. 2). In den Jahren zwischen 2009 und 2013 führte die steigende Nachfrage zu einem vollständigen Abbau des Wohnungsleerstands in den Beständen der Wohnungsunternehmen (Abb. 10). Im Jahr 2016 standen nur noch 0,5 % der Wohnungen marktbedingt, das bedeutet aufgrund mangelnder Vermietbarkeit, leer. Weitere 4,1% der Wohnungen waren zum selben Zeitpunkt maßnahmenbedingt (z. B. aufgrund von Sanierungen) freigezogen.

Im selben Zeitraum erhöhten die Wohnungsunternehmen ihre Anfangsmiete bei Wiedervermietungen im Wohnungsbestand (z. B. bei einem Mieterwechsel) von 5,70 €/m² im Jahr 2010 auf 6,50 €/m² im Jahr 2015. Diese Steigerung liegt mit einem durchschnittlichen Mietpreisanstieg von jährlich 2,7% zwar über der Inflati-

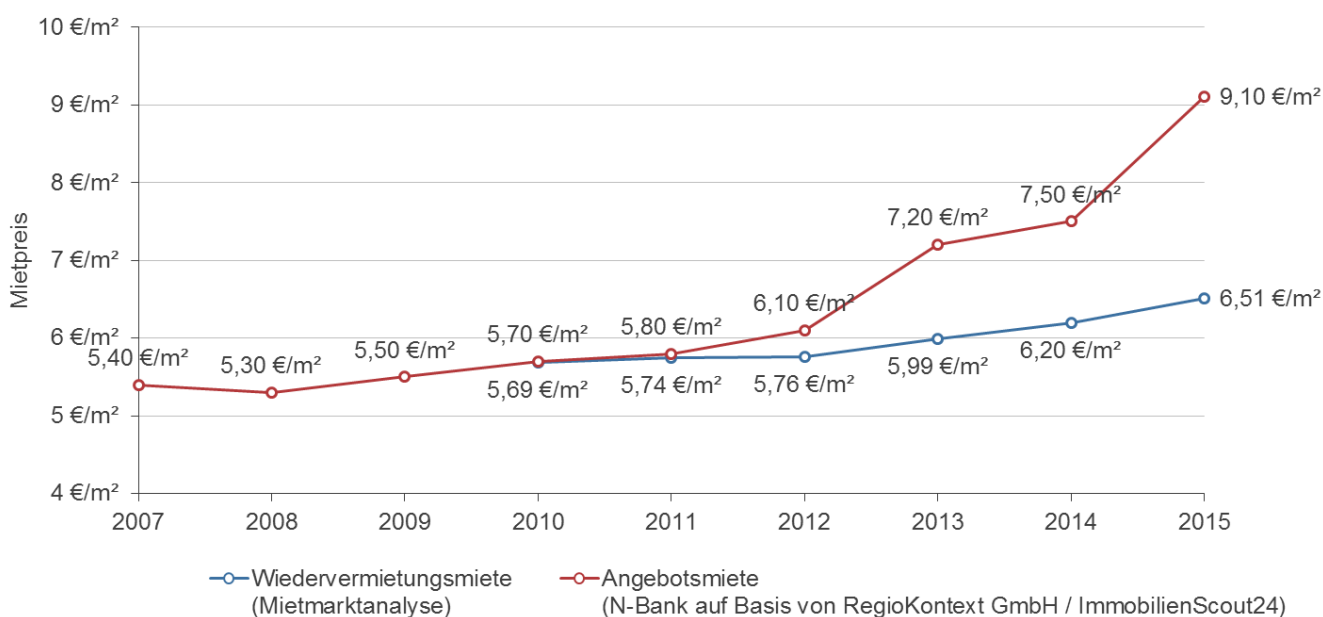
Moderate Mietpreispolitik der Unternehmen

onsrate dieses Zeitraums, aber deutlich unter den Mietpreisanstiegen in anderen deutschen Großstädten. Vor allem aber lag der Ausgangswert 2010 auf einem vergleichsweise sehr günstigen Niveau und hatte in den Jahren zuvor so gut wie keine Preis Anpassung erhalten. Insofern können die Preissteigerungen seit 2010 auch ein Stück weit als nachgeholte Marktanpassung gewertet werden.

Welche Preissteigerungen bei der sich anspannenden Situation auf dem Wolfsburger Mietwohnungsmarkt möglich sind, zeigt ein Vergleich mit den Angebotsmieten (Abb. 11). Lagen die in Inseraten (z. B. auf Onlineportalen) angebotenen Wohnungen 2010 und 2011 noch auf dem Niveau der Wiedervermietungs mieten der großen Wohnungsunternehmen, stiegen die Angebotsmieten in den folgenden Jahren um durchschnittlich 12 % pro Jahr auf 9,10 €/m² im Jahr 2015. Dabei muss jedoch berücksichtigt werden, dass aufgrund der erhöhten Bautätigkeit im Bereich des Mehrfamilienhausbaus in dieser Betrachtung teurere Neubauwohnungen überrepräsentiert sein können und insgesamt nur ein kleiner Teil des Wolfsburger Mietwohnungsmarkts über Inserate vermittelt wird.⁶

Deutliche Preissteigerungen auf dem 'freien' Markt

Abb. 11: Mietpreise in Wolfsburg (2010 bis 2015)



Darstellung: Quaestio; Datenquelle: Wiedervermietungsmiete: Mietmarktanalyse mit Auswertungen NLD, VWI, Allertal, Angebotsmiete: Herausgeber NBank auf Datenbasis RegioKontext GmbH / ImmobilienScout24

⁶ Insgesamt verfügt Wolfsburg über ca. 36.000 vermietete Wohnungen (Quelle Zensus 2011). Bei einer durchschnittlichen Fluktuation von ca. 10% beläuft sich die Grundgesamtheit aller Vermietungen in Wolfsburg auf ca. 3.500 bis 4.000 Wohnungen pro Jahr. Die Analyse der Angebotsmieten der N-Bank stützt sich auf eine Fallzahl von ca. 400 Wohnungsangeboten (2015). Die Angabe zur Wiedervermietungsmiete aus der Mietmarktanalyse stützt sich auf Angaben zu ca. 1.900 wiedervermieteten Wohnungen der großen Wolfsburger Wohnungsunternehmen.

5.2. Der neue Eigentumswohnungsmarkt

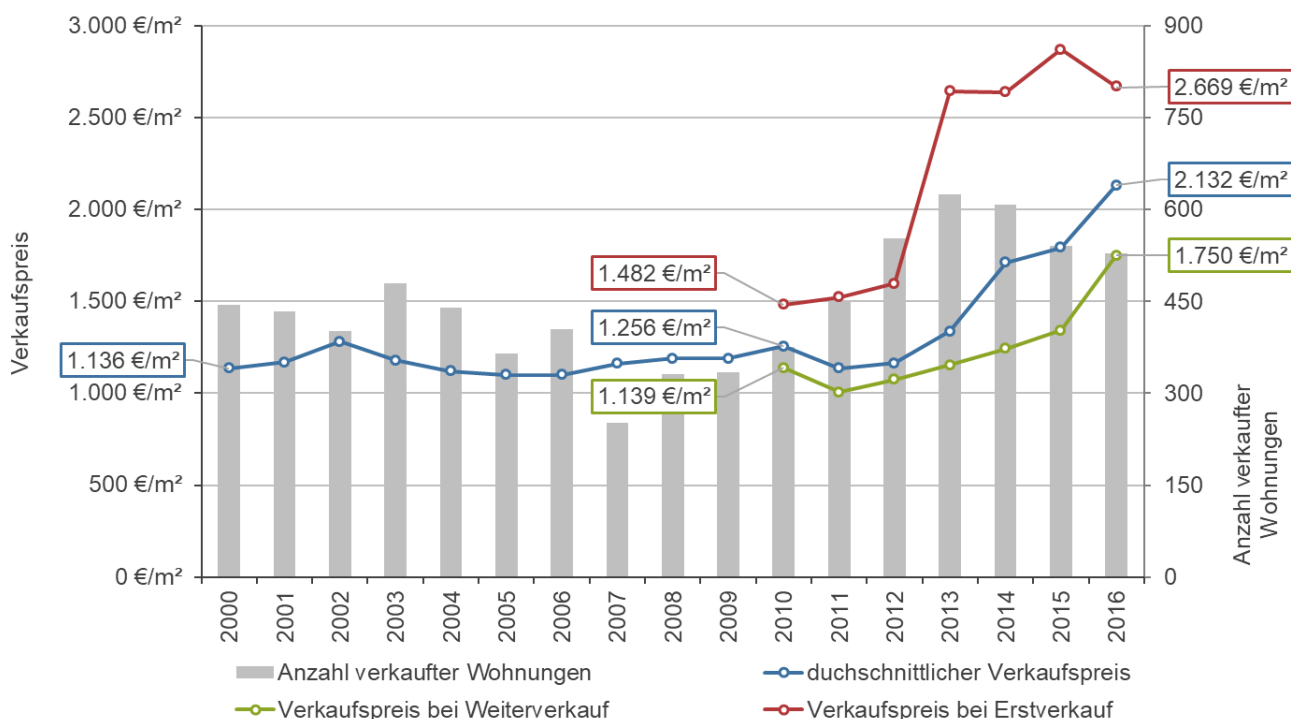
Der Markt für Eigentumswohnungen war in Wolfsburg bis vor wenigen Jahren sehr schwach ausgeprägt. Geschosswohnungen befanden sich zumeist in größeren Wohnsiedlungen, welche wiederum zu einem großen Teil im Besitz von den benannten bestandshaltenden Wohnungsunternehmen waren und sind. Das Angebot an Eigentumswohnungen ist entsprechend stark eingeschränkt und wurde bis 2012 auch nicht wesentlich durch Neubauaktivitäten erweitert (vgl. Kap. 2.1). Das mangelnde Angebot drückte sich u. a. in einem schwachen Transaktionsvolumen auf dem Eigentumswohnungsmarkt aus.

Bis 2012 kaum Aktivität in dem Marktsegment für Eigentumswohnungen

Auf der Nachfrageseite war das Einfamilienhaus für viele Wolfsburger lange Zeit die bevorzugte Form der Wohneigentumsbildung gegenüber der Eigentumswohnung. Dies liegt nicht zuletzt an den mangelnden urbanen Qualitäten des Standorts, die das innenstadtnahe Wohnen in einer Eigentumswohnung zu keiner attraktiven Alternative für das randstädtische Wohnen im Grünen machten. Auch die Nutzung als Kapitalanlage war unter den oben beschriebenen Bedingungen des Mietwohnungsmarktes nicht lukrativ. In der Folge stagnierten die Verkaufspreise trotz des knappen Angebots. In den Jahren zwischen 2000 und 2009 lag die durchschnittliche Preissteigerung bei jährlich circa 0,5 %. Gegenüber der in diesem Zeitraum stattgefundenen Inflation von jährlich ca. 1,6 % verloren die Eigentumswohnungen sogar an Wert.

Bis dato: Wolfsburg ein Einfamilienhausmarkt

Abb. 12: Verkaufspreise und Verkaufsfälle auf dem Wolfsburger Eigentumswohnungsmarkt (2000 bis 2016)



Darstellung: Quaestio; Datenquelle: Grundstücksmarktbericht, GAG BS-Wob

Seit 2010 unterliegt der Wolfsburger Eigentumswohnungsmarkt starken Veränderungen. Diese erfassten in den Jahren 2010 bis 2013 zunächst das Transaktionsaufkommen, welches sich innerhalb dieser drei Jahre von 335 Wohnungen im Jahr 2009 auf 624 Wohnungen im Jahr 2010 fast verdoppelte. Die Verkaufspreise sowohl für Bestandswohnungen als auch für die zu diesem Zeitpunkt sehr spärlich verfügbaren Neubauwohnungen reagierten zunächst kaum auf die offenbar gestiegene Nachfrage. Erst mit der Fertigstellung und Vermarktung der ersten größeren Wohnungsbauprojekte mit Eigentumswohnungen in 2013 gab es einen starken Preisanstieg im Segment der Neubau-Eigentumswohnungen. Zu diesem Zeitpunkt begann mit der beginnenden Niedrigzinsphase ein bundesweiter Ansturm auf Wohnimmobilien. Innerhalb von nur vier Jahren (2011 bis 2016) stieg in Wolfsburg der Preis für den Erstverkauf von Eigentumswohnungen von knapp 1.522 €/m² auf 2.700 €/m² (+77 %). Auch der Preis für den Weiterverkauf von Eigentumswohnungen stieg in diesem Zeitraum stark an (+75 %). Bei einer Fortsetzung dieses Trends wird auch in diesem Segment die verhaltene Preisentwicklung der vorangegangenen Jahre bald mehr als ausgeglichen sein.

Starker Anstieg der Neubauaktivität und der Verkaufspreise in den vergangenen Jahren

Im Verhältnis zu den Vergleichsstädten zeigt sich, dass die Entwicklung in Wolfsburg teilweise weit über die Entwicklung in den anderen Städten hinausgeht und damit keinesfalls alleine auf externen Effekten wie der Niedrigzinsphase beruhen kann (Tab. 1). Besonders interessant stellt sich der Vergleich mit Braunschweig dar. Der Braunschweiger Eigentumswohnungsmarkt lag aufgrund der Stadtstruktur und urbanen Qualitäten 2011 auf einem deutlich höheren Preisniveau als der Wolfsburger Markt, entwickelte sich aber in den folgenden Jahren weit weniger dynamisch. Dies deutet auf einen Sondereffekt für Wolfsburg hin, der auch in Gesprächen mit der Wohnungswirtschaft deutlich wird: In Wolfsburg wurden ab 2013 offenbar Qualitäten geschaffen und angeboten, die es in dieser Form zuvor auf dem Wolfsburger Wohnungsmarkt nicht gab und für die in Wolfsburg eine neue und/oder bisher unbefriedigte Nachfrage besteht. Der Eigentumswohnungsmarkt wurde in Wolfsburg praktisch neu erschlossen.

Tab. 1: Preissteigerung beim Erstverkauf von Eigentumswohnungen in Wolfsburg und Nachbarkommunen (2011 bis 2016)

	2011	2016	Steigerungsrate 2011-2016
Gifhorn	1.299 €/m ²	2.386 €/m ²	+ 84 %
Wolfsburg	1.522 €/m²	2.669 €/m²	+ 75 %
Peine	1.290 €/m ²	2.216 €/m ²	+ 72 %
Wolfenbüttel	1.543 €/m ²	2.555 €/m ²	+ 66 %
Braunschweig	2.102 €/m ²	3.109 €/m ²	+ 48 %
Salzgitter	1.423 €/m ²	2.018 €/m ²	+ 42 %
Celle	1.834 €/m ²	2.303 €/m ²	+ 26 %

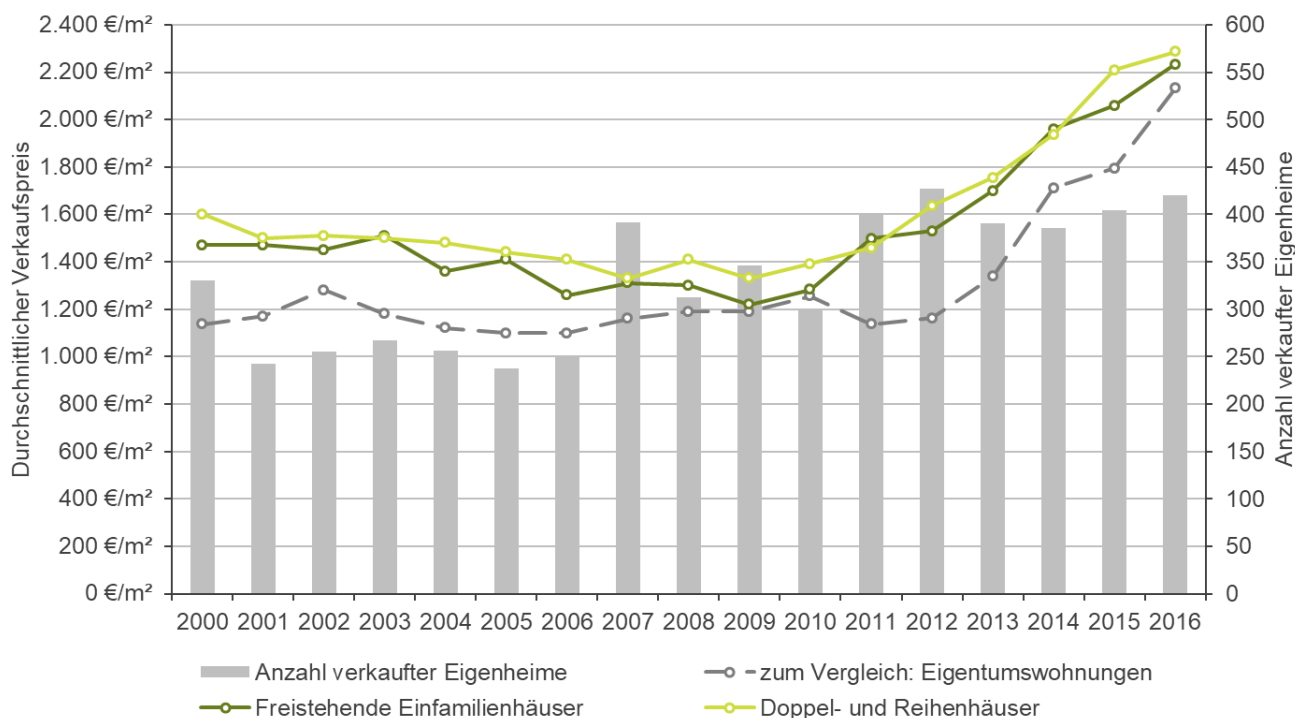
Datenquelle: Grundstücksmarktbericht GAG BS-Wob

5.3. Der ausgebremste Einfamilienhausmarkt

Das Einfamilienhaus war in Wolfsburg über Jahre und Jahrzehnte hinweg die bevorzugte Wohnform und der Wohnungsneubau konzentrierte sich spätestens seit den 2000er Jahren fast ausschließlich auf dieses Wohnungsbausegment. Zwischen 2003 und 2007 wurden im Durchschnitt jährlich über 360 Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern fertiggestellt. Das sind deutlich mehr Wohnungen als im Jahresdurchschnitt zwischen 2011 und 2015 im gesamten Wohnungsneubau (inkl. Mehrfamilienhausbau) realisiert wurden (rund 250 WE). Erst 2016 wurde die Wohnbauleistung deutlich gesteigert (636 WE). Hinzu kommt, dass sich in den vergangenen Jahren der Wohnungsneubau stark zugunsten des Mehrfamilienhausbaus verschoben hat. Aufgrund des stetigen Beschäftigtenwachstums, dem damit einhergehenden Druck auf den Wolfsburger Wohnungsmarkt und der bestehenden Nachfrage nach einem Einfamilienhaus als Wohnform, übersteigt die Nachfrage in diesem Marktsegment das Angebot bei weitem. Derzeit melden sich bei der Stadt Wolfsburg durchschnittlich ca. 80 bis 100 Bewerber für ein Einfamilienhausgrundstück pro Monat. Der wachsende Druck auf wenige Grundstücke führte zu deren Verteuerung. Die durchschnittlichen Kaufpreise für bebaubare Grundstücke des individuellen Wohnungsbaus (inkl. Erschließungskosten) stiegen seit 2012 von 101 €/m² auf 127 €/m² im Jahr 2016.⁷

Einfamilienhaus seit Jahrzehnten bevorzugte Wohnform

Abb. 13: Verkaufspreise und Verkaufsfälle für Eigenheime in Wolfsburg (2000 bis 2016)



Darstellung: Quaestio; Datenquelle: Grundstücksmarktbericht GAG BS-Wob

⁷ Im Grundstücksmarktbericht des GAG BS-Wob sind alle Verkaufsfälle von bebaubaren Grundstücken für den individuellen Wohnungsbau erfasst. Im Jahr 2012 waren dies 129 Fälle und im Jahr 2016 waren es 127 Fälle. In den Zwischenjahren schwankten die Verkaufsfälle stark zwischen 26 (2014) und 293 (2015).

Neben einer hohen Zahl von Bewerbern für den Kauf eines Baugrundstücks und gestiegenen Grundstückspreisen sind die steigenden Verkaufspreise für Einfamilienhäuser eine Folge der Angebotsverknappung bei gleichzeitig gestiegener Nachfrage. Nach einem lange währenden leichten Preisverfall bis ins Jahr 2009 steigen seit 2010 – und damit einige Jahre vor den Eigentumswohnungen – die Verkaufspreise für Einfamilienhäuser wieder deutlich an. Seit 2009 sind die Preise sowohl für freistehende Einfamilienhäuser als auch für Doppel- und Reihenhäuser um rund 80% gestiegen und liegen 2016 bei über 2.200 €/m² Wohnfläche. Von 2012 bis 2016 liegt die Preissteigerung mit fast 40 % bei den Einfamilienhäusern (sowohl freistehend, als auch Doppel- und Reihenhäuser) auf einem ähnlichen Niveau wie die Preissteigerung für Baugrundstücke des individuellen Wohnungsbaus.

*Preissteigerungen
aufgrund mangelnder
Bautätigkeit*

Zwar lag die Preissteigerung im Einfamilienhaussegment in den vergangenen Jahren unter jener der Eigentumswohnungen, nichtsdestotrotz bedeutet die Entwicklung aber einen gravierenden Umschwung auf diesem Teilmarkt. Denn anders als bei dem Markt für Eigentumswohnungen waren der Einfamilienhausmarkt und der vorgelagerte Grundstücksmarkt für Einfamilienhäuser bereits vor den Preissteigerungen der vergangenen Jahre aktiv. Das zeigt auch der Blick auf die Baufertigstellungen in diesem Wohnungsmarktsegment (vgl. Kap. 2). Die Verknappung der Bautätigkeit vor allem in den Jahren 2011 bis 2015 im Einfamilienhausbau trug mit Sicherheit zu der parallel stattgefundenen Preisentwicklung bei.⁸ Vor allem in diesem Segment wurde das Wachstumspotenzial Wolfsburgs in den vergangenen Jahren nicht vollständig ausgeschöpft.

*Wachstumspotenzial
nicht ausgeschöpft*

⁸ Im Jahr 2016 stieg die Zahl der Baufertigstellungen auch im Bereich der Ein- und Zweifamilienhäuser erstmals wieder deutlich an (vgl. Abb. 3, S. 4).

6. Zielgruppenspezifische Versorgungengpässe

Die zentrale Fragestellung dieses Kapitels lautet: Sind in der Folge des Preisanstiegs auf dem Wolfsburger Wohnungsmarkt besondere, zielgruppenspezifische Versorgungengpässe und Probleme in der Bezahlbarkeit des Wohnens entstanden?

6.1. Bezahlbarkeit des Wohnens

Die im vorangegangenen Kapitel dargestellten und analysierten Preisentwicklungen in den unterschiedlichen Wohnungsmarktsegmenten machen deutlich: Das Wohnen in Wolfsburg wird teurer. Doch dadurch ist noch nicht gesagt, wie sehr die Wolfsburger Bevölkerung davon betroffen ist. Was für eine Belastung erzeugen die Preissteigerungen für die Haushalte? Schließlich sind im gleichen Zeitraum die Einkommen gestiegen und die Zinsen für die Finanzierung von Wohneigentum gesunken. Gleichen diese Entwicklungen die Preissteigerungen auf dem Wohnungsmarkt am Ende sogar aus?

Wird das Wohnen wirklich teurer?

Um dieser Fragestellung nachzugehen wurde für den Bericht zum Status quo eine Modellrechnung zur Einkommensbelastung von Haushalten durch Mietzahlungen und die Finanzierung von Wohneigentum durchgeführt (Tab. 2). Hierzu wurde das Haushaltseinkommen nach Anzahl der Haushaltsmitglieder aus der laufenden Wirtschaftsrechnung des Statistischen Bundesamtes entsprechend des Wolfsburger Einkommensniveaus angepasst (Details im Anhang) und exemplarisch drei Einkommensgruppen gebildet. Dem durchschnittlichen Haushalt wird ein Haushalt mit niedrigem Einkommen (60 % des durchschnittlichen Einkommens) und ein Haushalt mit hohem Einkommen (140 % des durchschnittlichen Einkommens) vergleichend zur Seite gestellt.⁹ Entsprechend der durchschnittlichen Miet- und Kaufpreise für die unterschiedlichen Wohnungsmarktsegmente und der Wohnungsgröße (Wohnflächenobergrenze der Kosten der Unterkunft) wurde die finanzielle Belastung für die Haushalte berechnet. Im Fall des Eigentumserwerbs wurde die monatliche Belastung der Fremdfinanzierung entsprechend zeitgemäßer Finanzierungsbedingungen (Annahmen zu Zinsen und Tilgung im Anhang) berechnet. Die Berechnung wurde jeweils für die Einkommens- und Wohnungsmarktsituation im Jahr 2010 und 2015 durchgeführt.

⁹ Laut EU gilt eine Person, die über weniger als 60 % des durchschnittlichen Nettoeinkommens verfügt, als armutsgefährdet (siehe European Union Statistics on Income and Living Conditions – SILC). Diese Richtzahl wurde für die Modellrechnung auf Haushalte übertragen. Entsprechend dazu wurde eine zweite Gruppe von Haushalten definiert, deren Einkommen im selben Maße über dem Durchschnitt liegt. Unbekannt bleibt, wie viele Menschen dies in Wolfsburg jeweils betrifft, da eine detaillierte Einkommensstatistik fehlt.

Tab. 2: Modellrechnung zur Einkommensbelastung von Haushalten durch Miete und Erwerb von Wohneigentum (2010 und 2015)

Haushalte niedriges Eink. = 60% durchs. Eink. = 100% hohes Eink. = 140%	Wohnungsgröße Wohnflächenobergrenze der KdU	2010					
		Haushaltsnettoeinkommen	Einkommensbelastung durch...				
			Miete		Eigentumserwerb		
			Wieder- vermietung	Angebots- miete	Bestands- Wohnung	Neubau- Wohnung	Reihen- oder Doppelhaus*
			5,69 €/m ²	5,68 €/m ²	1.139 €/m ²	1.482 €/m ²	160.000 €
1-Personenhaushalt	50 m ²		284,50 €	284,00 €	56.950 €	74.100 €	
niedriges Einkommen		1.103 €	25,8%	25,7%	29,7%	38,6%	
durchs. Einkommen		1.839 €	15,5%	15,4%	17,8%	23,2%	
hohes Einkommen		2.574 €	11,1%	11,0%	12,7%	16,6%	
2-Personenhaushalt	60 m ²		341,40 €	340,80 €	68.340 €	88.920 €	
niedriges Einkommen		1.996 €	17,1%	17,1%	19,7%	25,6%	
durchs. Einkommen		3.326 €	10,3%	10,2%	11,8%	15,4%	
hohes Einkommen		4.656 €	7,3%	7,3%	8,4%	11,0%	
4-Personenhaushalt	85 m ²		483,65 €	482,80 €	96.815 €	125.970 €	160.000 €
niedriges Einkommen		2.813 €	17,2%	17,2%	19,8%	25,8%	32,7%
durchs. Einkommen		4.688 €	10,3%	10,3%	11,9%	15,5%	19,6%
hohes Einkommen		6.563 €	7,4%	7,4%	8,5%	11,0%	14,0%

Haushalte niedriges Eink. = 60% durchs. Eink. = 100% hohes Eink. = 140%	Wohnungsgröße Wohnflächenobergrenze der KdU	2015					
		Haushaltsnettoeinkommen	Einkommensbelastung durch...				
			Miete		Eigentumserwerb		
			Wieder- vermietung	Angebots- miete	Bestands- Wohnung	Neubau- Wohnung	Reihen- oder Doppelhaus*
			6,51 €/m ²	9,10 €/m ²	1.341 €/m ²	2.870 €/m ²	268.000 €
1-Personenhaushalt	50 m ²		325,50 €	455,00 €	67.050 €	143.500 €	
niedriges Einkommen		1.175 €	27,7%	38,7%	23,3%	49,9%	
durchs. Einkommen		1.958 €	16,6%	23,2%	14,0%	29,9%	
hohes Einkommen		2.742 €	11,9%	16,6%	10,0%	21,4%	
2-Personenhaushalt	60 m ²		390,60 €	546,00 €	80.460 €	172.200 €	
niedriges Einkommen		2.194 €	17,8%	24,9%	15,5%	33,1%	
durchs. Einkommen		3.657 €	10,7%	14,9%	9,3%	19,8%	
hohes Einkommen		5.120 €	7,6%	10,7%	6,6%	14,2%	
4-Personenhaushalt	85 m ²		553,35 €	773,50 €	113.985 €	243.950 €	268.000 €
niedriges Einkommen		3.106 €	17,8%	24,9%	15,5%	33,2%	36,5%
durchs. Einkommen		5.177 €	10,7%	14,9%	9,3%	19,9%	21,9%
hohes Einkommen		7.248 €	7,6%	10,7%	6,7%	14,2%	15,7%

Berechnung: Quaestio; Datenquelle: Destatis, Stadt Wolfsburg, Grundstücksmarktbericht LGLN, N-Bank, Mietmarktanalyse

* Für das Segment der Reihen- und Doppelhäuser wurden nicht die Wohnungsgrößen der Kosten der Unterkunft (KdU), sondern die absoluten Durchschnittswerte für Reihen- und Doppelhäuser verwendet.

Hinweis: In der Realität liegt die durchschnittliche Wohnungsgröße oberhalb der Wohnflächenobergrenzen der Kosten der Unterkunft (KdU), was zu einer Erhöhung der realen Einkommensbelastung durch Miete und Eigentumserwerb führt. Die dargestellte Rechnung bildet also nicht die reale Belastung der Durchschnittsbevölkerung ab, sondern dient als in sich geschlossenes Modell für die Darstellung der Kostenentwicklung für das Wohnen im Vergleich der Zeitpunkte 2010 und 2015. Die detaillierten Annahmen zu der Berechnung können im Anhang eingesehen werden.

Im Ergebnis der Berechnung zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den Wohnungsmarktsegmenten. So ist etwa das Segment der Eigentumswohnungen nochmals in sich differenziert. Während die gesunkenen Zinsen und die vergleichsweise moderaten Preissteigerungen auf dem Bestandswohnungsmarkt

Geringere Belastung bei Kauf von Bestandswohnungen, stärkere Belastung beim Neubauerwerb

dazu geführt haben, dass die Einkommensbelastung für Haushalte durch die Fremdfinanzierung des Eigentumserwerbs sogar gesunken ist, stieg die Belastung durch den Erwerb einer Neubauwohnung im Zeitvergleich deutlich an. Belastete die Finanzierung einer 60 m² großen Neubauwohnung beispielsweise einen 2-Personenhaushalt mit durchschnittlichem Einkommen 2010 noch mit rund 15% ihres Einkommens, stieg die Belastung im Jahr 2015 auf etwa 20%.

Etwas moderater als bei dem Erwerb einer Neubau-Eigentumswohnung stellt sich die gestiegene Belastung beim Erwerb eines Reihen- oder Doppelhauses dar. Für einen 4-Personenhaushalt mit durchschnittlichem Einkommen stieg die Einkommensbelastung durch die Finanzierung des Eigentumserwerbs von ca. 20 % im Jahr 2010 auf etwa 22 % im Jahr 2015.

Auf dem Mietwohnungsmarkt zeigt sich, dass die Mietsteigerungen der großen Wohnungsunternehmen bei den Wiedervermietungsrenten sehr genau der Einkommensentwicklung in Wolfsburg entsprechen. So stieg beispielsweise die Belastung eines 1-Personenhaushalts mit niedrigem Einkommen und einer Wohnungsgröße von 50 m² sehr moderat von rund 26 % im Jahr 2010 auf ca. 28 % im Jahr 2015. Legt man die in den Inseraten veröffentlichten Angebotsmieten zugrunde, so stieg die Belastung dieses Haushalts hingegen deutlich von knapp 26 % auf rund 39 %. Innerhalb des Mietwohnungsmarktes zeigt sich zudem deutlich, welchen Effekt eine Angebotsknappheit auf die Preisentwicklung und damit auf die Bezahlbarkeit von Wohnraum für einzelne Zielgruppen haben kann. Der Mietwohnungsbestand in Wolfsburg, der seinen Ursprung zu einem großen Teil in den 1950er bis 1980er Jahren hat, weist einen aus diesen Baujahren typischen hohen Anteil an – gemessen an heutigen Standards – kleinen Wohnungsgrößen auf. Große Wohnungen sind selten. Die gestiegene Nachfrage nach diesen Wohnungen führt zu einer verstärkten Modernisierung der wenigen vorhandenen Wohnungen und zu Wohnungszusammenlegungen im Rahmen von Sanierungen.

Parallele Entwicklung bei Mietpreis und Einkommen

Insgesamt zeigt sich ein sehr differenziertes Bild des Wolfsburger Wohnungsmarkts mit Blick auf die Bezahlbarkeit des Wohnens. Während sich in manchen Wohnungsmarktsegmenten (Mietwohnungsbestände der großen Wohnungsunternehmen, Bestands-Eigentumswohnungen) die Bezahlbarkeit des Wohnens in den vergangenen Jahren kaum veränderte, führte die Anspannung auf anderen Teilmärkten („freier“ Mietwohnungsmarkt, große Wohnungen, Neubau-Eigentumswohnungen) zu spürbaren Einschränkungen in der Bezahlbarkeit von Wohnraum. In allen Segmenten muss jedoch berücksichtigt werden, dass den Preissteigerungen der vergangenen drei bis fünf Jahre ein Jahrzehnt der Stagnation vorausging, in dem die Kosten für das Wohnen im Vergleich zu der gleichzeitig stattgefundenen Inflation sogar gesunken sind.

6.2. Soziale Wohnraumversorgung

Um die Versorgung einkommensschwacher Haushalte mit Wohnraum sicherzustellen, kann Wolfsburg bisher im Wesentlichen auf den sozialen Wohnungsbau und die Übernahme der Kosten der Unterkunft (KdU) im Rahmen der Grundsicherung zurückgreifen. Auf der einen Seite kann entsprechend die Herstellung von Wohnraum unter der Prämisse vom Land Niedersachsen gefördert werden, dass die Wohnungen zu einem niedrigen Mietpreis durch die Stadt mit versorgungsbedürftigen Haushalten belegt werden kann (Objektförderung). Auf der anderen Seite finanziert die Stadt über die Zahlung der KdU die Unterbringung von transferabhängigen Haushalten auf dem freien Wohnungsmarkt (Subjektförderung), wobei Haushalte mit niedrigem Einkommen außerhalb der Grundsicherung hiervon ausgeschlossen sind.

Bezahlbarkeit ist Abhängig von Wohnungsmarktsegment

In den vergangenen Jahren spielte die Objektförderung über den sozialen Wohnungsbau eine untergeordnete Rolle. Sowohl von städtischer Seite als auch von Seiten des Landes (z. B. über eine Verbesserung der Förderkonditionen) wurde bis in die letzten Jahre wenig unternommen, um den Bau geförderter Wohnungen zu forcieren.

Abschmelzen der Sozialwohnungsbestände

In der politischen und öffentlichen Diskussion wird dieses Abschmelzen der Sozialwohnungsbestände oftmals in direkten Zusammenhang mit den steigenden Miet- und Kaufpreisen in den Städten gestellt. In der Folge wird dann der Verlust des wie auch immer gearteten bezahlbaren Wohnraums attestiert. Zumindest für Wolfsburg kann aber festgehalten werden, dass mit den großen Wohnungsbeständen von NLD, VWI und Allertal ein großes Kontingent an nach wie vor bezahlbaren Wohnungen besteht, welcher aufgrund der Eigentümerstruktur wohl auch auf absehbare Zeit nicht verloren gehen wird. Nichts desto trotz gibt es auch in Wolfsburg Haushalte, die sich trotz finanzieller Unterstützung durch den Staat (KdU) aus unterschiedlichsten Gründen nicht auf dem freien Wohnungsmarkt mit Wohnraum versorgen können (z. B. aufgrund von Vorbehalten auf Vermieterseite). Für die Unterbringung dieser Haushalte sind städtische Belegungsrechte zwingend erforderlich. Darüber hinaus ist unklar, wie viele Haushalte sich aufgrund begrenzter finanzieller Möglichkeiten außerhalb der Grundsicherung (z. B. „Aufstocker“, Großfamilien) derzeit nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können.

Bezahlbarer Wohnraum abseits des sozialen Wohnungsbaus

Aus diesen Voraussetzungen lassen sich für die weitere Bearbeitung einer sozialen Wohnungspolitik für die Stadt Wolfsburg drei Hauptfragestellungen ableiten:

- An welche Zielgruppe(n) soll sich die soziale Wohnraumversorgung richten?
- Wie viele Personen/Haushalte gehören diesen Zielgruppen an?
- Wie kann einem möglicherweise (drohenden) Versorgungsengpass für diese Zielgruppe(n) vorgebeugt werden? Welche Instrumente stehen zur Verfügung, welche lassen sich entwickeln?

Diese Fragen werden in einem gesonderten Bericht aufgearbeitet, der auf den in dem vorliegenden Bericht aufbereiteten Rahmenbedingungen aufsetzt.

7. Schlussfolgerungen / Diskussion

Der Neubau von Wohnungen wurde in Wolfsburg im Rahmen der Wohnbauoffensive forciert. Im Städtevergleich sind die Wohnungsbauleistungen hoch, gemessen am Beschäftigungswachstum bleiben sie jedoch zu niedrig. Insofern gilt, dass in Wolfsburg auf der Basis dieses hohen Beschäftigungswachstums und der mit ihr verbundenen Zuwanderung mit hoher Wahrscheinlichkeit noch mehr hätte gebaut werden können. Wolfsburg hatte und hat für die Zukunft die Chance, das Beschäftigungswachstum noch offensiver als bisher durch entsprechenden Wohnungsneubau in ein demografisches Wachstum zu übersetzen. Auf der anderen Seite werden die Neubauprojekte auch in Wolfsburg nicht durchgängig befürwortet. Insbesondere die Innenentwicklung stößt vielfach bei den betroffenen Nachbarnschaften auf Ablehnung. Aber auch in der Stadtverwaltung werden ausgehend von den spezifischen Zuständigkeiten in unterschiedlicher Weise die Vor- und Nachteile von mehr Wohnungsneubau thematisiert.

7.1. Preise, Knappheiten und Wohnungsversorgung

Ausgehend von den vorstehenden Analysen zeigt sich, dass Wolfsburg im Verlauf der 2000er Jahre eine vergleichsweise moderate Preisentwicklung im Wohnungsmarkt durchlaufen hat. Die nominal konstanten oder sogar leicht rückläufigen Mieten und Kaufpreise entsprechen unter Berücksichtigung der Inflation einem realen Preisrückgang. Erst in den Jahren ab 2010 ziehen die Preise für das Wohnen spürbar an. Gleichwohl gilt auch hier, dass die Preise in etwa durch die Einkommensentwicklung aufgefangen werden und es insofern nur zu geringen realen Preissteigerungen gekommen ist. Diese moderate Entwicklung kann auf mehrere Faktoren zurückgeführt werden:

- Auf der Basis der Wohnbauoffensive wurden die Wohnungsbauleistungen erhöht, so dass allzu gravierende knappheitsinduzierte Preissteigerungen vermieden werden konnten. Seit 2012 wurden 1.200 Wohnungen fertiggestellt, circa 1.400 sind in Bau und für weitere 600 laufen aktuell die Erschließungsarbeiten (Nicht enthalten sind die kleinteiligen Vorhaben in privaten Baulücken).
- Das gut erschlossene und leicht erreichbare Umland ist charakterisiert durch ein großzügiges Grundstücksangebot und eine spezifische Attraktivität, so dass die Wohnungsnachfrage relativ leicht über die Wolfsburger Grenzen hinweg abfließen kann und entsprechende Preiseffekte in Wolfsburg abgemildert werden.

Eine auffällige Preisentwicklung im Wohnungsmarkt zeigt sich lediglich beim Neubau von Etagenwohnungen. Hierbei handelt es sich mit hoher Wahrscheinlichkeit um den Effekt, dass der Wohnungsbau der letzten Jahre in einem höheren Maße von höherwertigen innerstädtischen Wohnungsbauvorhaben geprägt und für die entsprechenden Wohnungen Preise erzielt werden können, die bislang am Wolfsburger Markt nicht üblich waren. Insofern handelt es sich bei dieser

Moderate Preissteigerungen auf dem Wohnungsmarkt

Eigentumswohnungen als neues Marktsegment in Wolfsburg

Beobachtung eher um einen aus dem Neubaugeschehen resultierenden Struktureffekt. Diese Entwicklung kann auch unter Wohnraumversorgungsaspekten positiv bewertet werden, denn über längere Phasen hat es in Wolfsburg derartige Neubauvorhaben nicht gegeben. Insofern stellen diese Projekte eine Ausweitung des Wohnungsangebotes in einem für Wolfsburg neuen Teilsegment dar, von dem zumindest partiell auch Umzugsketten bis in einfachere und günstigere Wolfsburger Wohnungsteilmärkte ausgehen können.

Auch wenn im Wolfsburger Wohnungsmarkt bislang keine gravierenden knappheitsgetriebenen Preisentwicklungen beobachtet werden können, mehren sich an anderer Stelle die Zeichen für zunehmende Wohnungsmarktengpässe. Die zuvor vorhandenen Leerstandsreserven sind weitgehend abgeschmolzen. Die „Warteschlangen“ für Einfamilienhausgrundstücke sowie für die Wohnungsvermittlung durch die Wohnungsunternehmen sind deutlich länger geworden. Schließlich hat der Bestand an geförderten Wohnungen mangels eines entsprechenden Neubaus abgenommen, so dass die Handlungsfähigkeit der Stadt bei der Unterbringung von Haushalten abnimmt. In der Summe der beschriebenen Entwicklung spricht aus rein wohnungspolitischer Sicht viel dafür die Wohnbauoffensive mit mindestens gleicher oder sogar gesteigerter Intensität fortzusetzen.

Drohende Wohnungsmarktengpässe

7.2. Sinn und Unsinn fiskalischer Betrachtungen

Oftmals wird die Diskussion über einen mehr oder weniger forcierten Wohnungsneubau auch mit wirtschaftspolitischen und fiskalischen Argumenten geführt. So lässt sich z. B. argumentieren, dass 100 zusätzlich gebaute Wohnungen auch ohne die Grundstückstransaktion ein Investitionsvolumen von 15 bis 20 Millionen Euro auslösen. Diese fließen wiederum zum Teil in die lokale Wirtschaft und schaffen bzw. sichern dort Arbeitsplätze (Bauleistungen, Ingenieurbüros etc.). Ausgehend von den damit verbundenen Arbeitseinkommen entstehen wiederum Umsätze im lokalen Einzelhandel, in Dienstleistungsgewerbe usw. (Multiplikatoreffekte). Auch sind mit all diesen Vorgängen Steuereinnahmen verbunden, die zumindest teilweise der Kommune zugutekommen.

Wirtschaftsfaktor Wohnungsbau

Diese oft bemühte Argumentation beschreibt letztlich nur, dass bei einem ausweiteten Wohnungsbau mehr Menschen in Wolfsburg wohnen können und diese mit ihren Ausgaben für das Wohnen den Bau der entsprechenden Wohnungen refinanzieren. Über diese von der Wohnungsbauinvestition ausgelösten Wirkungen wären insofern weitere Effekte zu berücksichtigen. Dabei geht es in einer zunächst auf monetäre Aspekte begrenzten Betrachtung einmal um die Einkommen und die darauf zu entrichtenden Einkommensteuern sowie den Anteil der vor Ort wirksam werdenden jährlichen Ausgaben dieser Haushalte mit ihren Multiplikatoreffekten (inkl. der nachgelagerten fiskalischen Effekte). Gegenzurechnen wären die erforderlichen Infrastrukturinvestitionen der öffentlichen Hand, wobei in der Debatte darüber in der Regel unterschieden wird, ob die Neubürger den Bau zusätzlicher Infrastruktur erfordern oder aber kostenträchtige Unterauslastungen vermeiden helfen. Die unterschiedlichen Versuche diese Effekte zu

Mehr Einwohner, mehr Steuern, mehr Ausgaben

bilanzieren, kommen zu uneinheitlichen Ergebnissen. Eine wiederkehrende nachvollziehbare Aussage ist aber, dass die Innenentwicklung aufgrund des geringeren Infrastrukturaufwandes fiskalisch betrachtet besser abschneidet.

Nicht zuletzt sind es die Fragen nach dem zeitlichen Betrachtungshorizont und nach der Reichweite der Multiplikatoreffekte, die offenbaren, dass mit solchen Überlegungen immer nur Partialeffekte berücksichtigt werden können. Zwei relativ einfache Argumente sprechen indes dafür, dass eine vorhandene Nachfrage nach Wohnraum auch mit entsprechenden Wohnungsbauleistungen beantwortet werden sollte. Erstens: Wachsenden Städten und Regionen geht es meist besser als schrumpfenden. Zumindest gibt es kaum Lokalpolitiker einer wachsenden Stadt, die freiwillig das Schicksal und die Probleme einer schrumpfenden Stadt auf sich nehmen wollten. Und zweitens gehört zu diesem meist über eine dynamische Wirtschaft vorangetriebenen Wachstum dazu, dass Menschen in die Region kommen und irgendwo wohnen müssen. An dieser Stelle zu fragen, ob das Schaffen der entsprechenden Voraussetzungen wirtschaftspolitisch und fiskalisch einen monetären Zusatznutzen bringt, erscheint wenig sinnvoll. Die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Menschen wohnen können, kann oder sollte stattdessen auch als Teil einer öffentlichen Daseinsvorsorge begriffen werden und nicht als fiskalische Optimierungsaufgabe.

Wohnen als Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge

7.3. Der Preis und die Chancen einer steigenden Attraktivität

Die Versuche die Effekte des Einwohnerwachstums und des damit verbundenen Wohnungsneubaus mathematisch-statistisch und fixiert auf monetäre Aspekte abzubilden, überlagern oder verdecken manchmal sogar eine damit verbundene weitere Fragestellung: Macht mehr Wohnungsbau eine Stadt attraktiver oder lebenswerter? Aber auch diese Frage ist einer abschließenden wissenschaftlichen Beantwortung nicht zugänglich. Die unmittelbar betroffenen Nachbarn von Wohnungsbauprojekten sehen oftmals zunächst die negativen Wirkungen (mehr Verkehr, den Verlust von Grünfläche im Nahumfeld oder Ähnliches). Die Menschen, die aufgrund eines zu engen Wohnungsmarktes ihre Vorstellungen vom Wohnen nicht umsetzen können, werden stärker die positiven Wirkungen sehen. Auch die Einzelhändler und Gewerbetreibenden sehen in diesem Wachstum eher Chancen als Risiken.

Für eine in sich konsistente Stadtentwicklungspolitik bleibt trotz aller politisch-planerischen Abwägungsprobleme im Einzelfall jedoch eine zentrale Argumentationslinie für mehr Wohnungsbau: Jede Stadtentwicklungspolitik zielt darauf, die Attraktivität der Stadt zu erhöhen. Dies prägt - wie man am Engagement der letzten Jahre und Jahrzehnte ablesen kann - in besonderem Maße auch die Wolfsburger Politik. Zu einer attraktiven Stadt gehören interessante Arbeitsplätze mit einer hohen Produktivität und entsprechenden Löhnen. Es gehören ein hoher Freizeitwert, gute Bildungsangebote, ein interessantes Kulturangebot und vieles mehr dazu. Welche Stellschraube jeweils zu drehen ist, um mit den vorhandenen Mitteln einen möglichst hohen Zuwachs an Attraktivität und Lebensqualität zu

Eine attraktive Stadt und ein attraktives Wohnungsangebot bedingen sich gegenseitig.

erzielen und welche Gruppen dabei besonders in den Fokus zu nehmen sind, ist der Mittelpunkt jeglicher Stadtentwicklungspolitik

Eine in diesem Sinne erfolgreiche Stadtentwicklungspolitik muss allerdings mit der Nebenwirkung leben, dass die an Attraktivität und Lebensqualität wachsende Stadt einen Zuwanderungssog erzeugt. Die Bereitschaft von einem x-beliebigen Ort nach Wolfsburg umzuziehen, dokumentiert lediglich, dass der jeweilige Haushalt in Wolfsburg für sein Leben die besseren Bedingungen sieht. Wer also eine an Attraktivität und Lebensqualität wachsende Stadt will, kann kaum umhin, als Komplementärangebot einen entsprechenden Wohnungsbau voranzutreiben. Die Vorstellung, Städte können an Attraktivität wachsen, ohne ein proportionales Bevölkerungswachstum über mehr Wohnungsbau zu organisieren, übersieht, dass die Zuwanderung vor allem von höherwertigen Arbeitsplatzangeboten und den dementsprechend ökonomisch leistungsfähigen Haushalten getragen wird. Diese Haushalte werden orientiert an ihren Standortpräferenzen Zugang zum Wohnungsmarkt erhalten, weil sie auf der Basis ihres Einkommens und ihrer sozialen Stellung bevorzugt bedient werden. Die Leidtragenden eines unzureichenden Wohnungsbaus und eines zu knappen Wohnungsangebotes sind nicht die arbeitsmarktorientierten Zuwanderer, sondern diejenigen alteingesessenen Wolfsburger, die über weniger Einkommen und soziales Renomé verfügen.

Wer eine attraktive Stadt will, muss auch attraktiven Wohnraum schaffen.

7.4. Fazit: Rahmenbedingungen einer sozialen Wohnungspolitik

Wohnungspolitik ist zu einem großen Teil sozialorientiert. Denn jede Knappheit an Wohnungen erzeugt Preissteigerungen und damit verbunden eine zunehmende Ungleichheit in der Wohnungsversorgung. Der vorliegende Bericht macht deutlich, dass Wolfsburg sich mit der Wohnungsbauoffensive in den letzten Jahren intensiv und erfolgreich bemüht hat, den Wohnungsneubau insgesamt zu steigern und dabei vor allem auch ein bislang unterrepräsentiertes Marktsegment, den höherwertigen urbanen Geschosswohnungsbau, neu etablieren konnte. Beides zusammen genommen hat dazu geführt, dass die ausgeweitete Nachfrage zumindest teilweise aufgefangen werden konnte. Dabei war der intensivierete Wohnungsneubau in seiner Realisierung nicht immer konfliktfrei und musste häufig gegen nachbarschaftliche Widerstände verteidigt werden.

Trotz des forcierten Neubaus konnten Preissteigerungen für das Wohnen nicht vermieden werden. Gleichzeitig sind die zuvor vorhandenen Wohnungsleerstände abgeschmolzen, so dass hier beinahe keine Reserven mehr vorhanden sind. Die Chancen für einkommensschwache Haushalte eine günstige Wohnung zu erhalten, sinken auch angesichts der abnehmenden Zahl preis- und belegungsgebundener Wohnungen. Den normalen Reinvestitionszyklen und den sich bietenden Marktchancen folgend werden ferner bislang günstige und einfache Wohnungen modernisiert und anschließend zu höheren Preisen neu vermietet. All dies zusammen genommen lässt vermuten, dass unter der Oberfläche des normalen, hier auf der Basis der zugänglichen Statistik skizzierten Wohnungsmarktgeschehens Wohnungsversorgungsprobleme entstanden sein könnten. Diese

sind in der Folge weiter zu analysieren, so dass auf dieser Basis diskutiert und entschieden werden kann, ob ein über die staatlichen Instrumente (Landeswohnraumförderung, KdU im Rahmen von SGB II und XII, Wohngeld) hinausgehender lokaler Handlungsbedarf gegeben ist.

Anhang

Annahmen der Modellrechnung zur Bezahlbarkeit des Wohnens

Haushalte	2010				2015			
	HH-netto-einkommen (Bundesdurchschnitt) LWR 2010 Destatis	Faktor für Wolfsburg ggü. Bundesdurchschnitt Einkommensstatistik (VGR) Destatis	Abweichung vom durchs. Einkommen freie Setzung Quaestio	HH-netto-einkommen (Wolfsburg) Modell	HH-netto-einkommen (Bundesdurchschnitt) LWR 2015 Destatis	Faktor für Wolfsburg ggü. Bundesdurchschnitt Einkommensstatistik (VGR) Destatis	Abweichung vom durchs. Einkommen freie Setzung Quaestio	HH-netto-einkommen (Wolfsburg) Modell
Durchschnittshaushalt								
niedriges Einkommen	2.922 €	1,031	60%	1.807 €	3.218 €	1,003	60%	1.936 €
durchs. Einkommen			100%	3.012 €			100%	3.227 €
hohes Einkommen			140%	4.216 €			140%	4.518 €
1-Personenhaushalt								
niedriges Einkommen			60%	1.103 €			60%	1.175 €
durchs. Einkommen	1.784 €	1,031	100%	1.839 €	1.953 €	1,003	100%	1.958 €
hohes Einkommen			140%	2.574 €			140%	2.742 €
2-Personenhaushalt								
niedriges Einkommen			60%	1.996 €			60%	2.194 €
durchs. Einkommen	3.227 €	1,031	100%	3.326 €	3.647 €	1,003	100%	3.657 €
hohes Einkommen			140%	4.656 €			140%	5.120 €
4-Personenhaushalt								
niedriges Einkommen			60%	2.813 €			60%	3.106 €
durchs. Einkommen	4.548 €	1,031	100%	4.688 €	5.163 €	1,003	100%	5.177 €
hohes Einkommen			140%	6.563 €			140%	7.248 €
Zinssatz (Laufzeit 15 Jahre)				4,40%				2,10%
Tilgung				2,50%				2,50%