

Immobilien-, Bau- und Wohnungskrise in den Städten

Positionspapier zu Lösungsansätzen



Immobilien-, Bau- und Wohnungskrise in den Städten

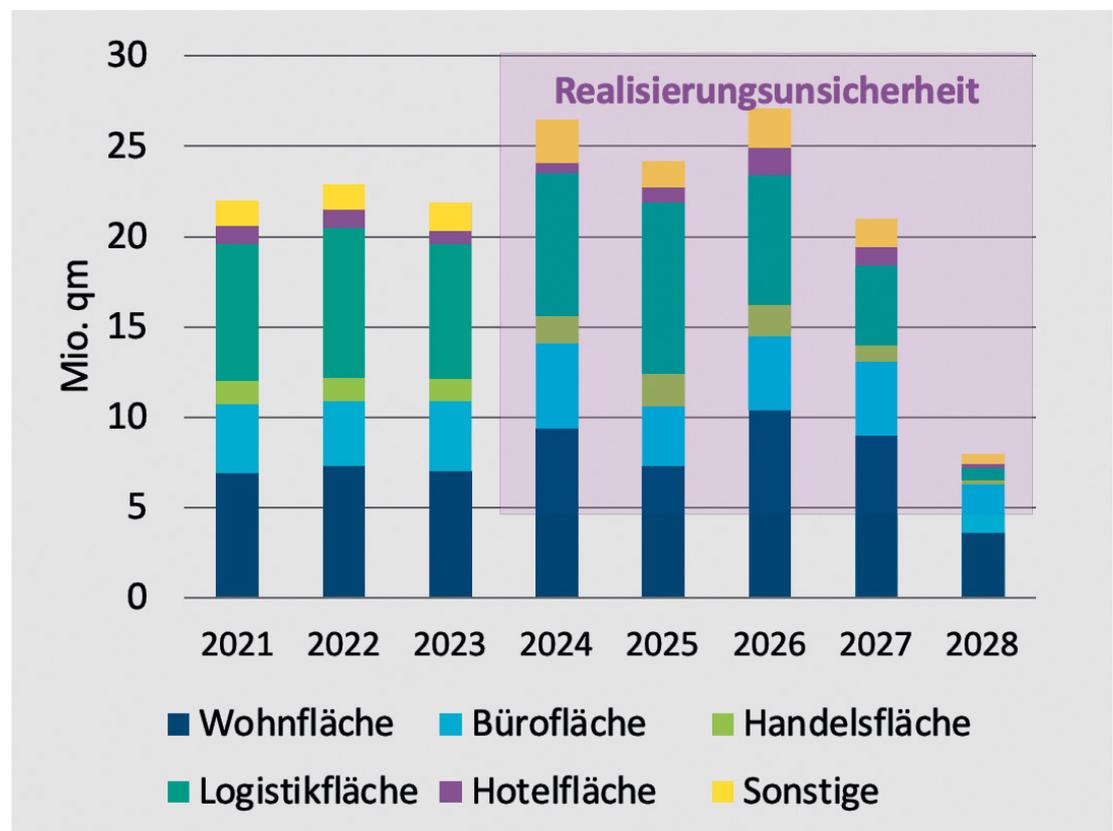
Positionspapier zu Lösungsansätzen –
beschlossen vom Hauptausschuss am 6. Juni 2024

Zur Situation

Die Entwicklungen am Wohnungsmarkt und im Immobiliensektor sind auch für die Städte und Ballungsräume problematisch. Die überproportionale Abnahme begonnener Bauprojekte im Bereich Wohnen und Büro ist ein deutlich krisenhafter Indikator. Sie mündet in einem sich weiter anspannenden Wohnungsmarkt und in einer zunehmenden Zahl von Insolvenzen von Immobilienentwicklern aller Größenordnungen. Das stellt die Städte vor massive Herausforderungen. Ohne eine Nachjustierung der Rahmenbedingungen für das Planen, Erneuern und Bauen auf allen Ebenen kann diesen nur unzureichend begegnet werden.

Projektvolumen nach Nutzungsarten

Fertigstellungsjahre 2021 bis 2028



Quelle: © Riwis Development Monitor, bulwiengesa

Die Krise im Bausektor und am Wohnungsmarkt verschärft sich¹. Insbesondere die Zahl der geplanten und beantragten Wohnprojekte sinkt am stärksten in den Städten mit dem größten Wohnraumangel. Genehmigte und vor allem im Bau befindliche Vorhaben werden aktuell meist „nur noch“ zu Ende geführt.

Konkret bedeutet dies:

- Die Zahl der Baugenehmigungen hat im Wohnungssektor im Jahr 2023 mit -39,1 Prozent bei Einfamilienhäusern, -48,3 Prozent bei Zweifamilienhäusern und -25,1 Prozent bei Mehrfamilienhäusern rapide gegenüber 2022 abgenommen. Die Zahl genehmigter Wohnungen in 2023 liegt um 26,6 Prozent geringer als im Jahr zuvor. Dies entspricht einen Rückgang um 94.100 auf 260.100 Wohnungen. Bezogen auf Februar 2024 wurde der Bau von 18.200 Wohnungen genehmigt. Das waren 18,3 Prozent oder 4100 Baugenehmigungen weniger als im Februar 2023.
- Die Entwicklung im Wohnungssektor ist besonders alarmierend, weil er fast 40 Prozent des Projektvolumens im Hochbau einnimmt. Die abnehmende Zahl an Baugenehmigungen wird sich zeitverzögert in den Fertigstellungszahlen von Wohnungen niederschlagen.
- Investoren, Entwickler, Bauträger und sonstige Bauwillige zeigen eine deutliche Tendenz, Bauvorhaben zeitlich zu schieben oder aufzugeben. Im ersten Halbjahr 2023 wurden zum Beispiel circa 34 Prozent der Vorhaben im Bürosektor später als geplant in Angriff genommen oder (vorübergehend) aufgegeben. Neuplanungen gingen um 22 Prozent zurück. Projektentwicklungen für den eigenen Bestand verzögern sich weniger als solche zum Verkaufszweck. Im Hochbau gingen die realen Auftragseingänge 2023 um 11,4 Prozent zurück und lagen mit 49,1 Milliarden Euro nominal 5,0 Prozent unter dem Vorjahresergebnis.

Zum Rückgang der Planungen und des Beginns von Bauvorhaben tragen vor allem steigende Baukosten und zunehmend schlechtere Finanzierungsbedingungen bei. Die Lieferketten-Problematik hat sich entspannt. Die finanzierenden Banken zeigen eine deutlich veränderte Kreditvergabepolitik. Ihre Finanzierungsbereitschaft ist derzeit auf einem Tiefststand.

¹ Vgl. BulwienGesa: BF.Quartalsbarometer Q2/2024, BulwienGesa, 2024, <https://bulwiengesa.de/de/publikationen/bfquartalsbarometer> (letzter Aufruf 27.06.2024); Destatis: Baugenehmigungen für Wohnungen im Februar 2024: -18,3 Prozent zum Vorjahresmonat, Statistisches Bundesamt (Destatis), 2024, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/04/PD24_156_3111.html (letzter Aufruf 27.06.2024); Destatis: 26,6 Prozent weniger Baugenehmigungen für Wohnungen im Jahr 2023, Statistisches Bundesamt (Destatis), 2024, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/02/PD24_074_3111.html (letzter Aufruf 27.06.2024); Destatis: Auftragseingang im Bauhauptgewerbe 2023 um 4,4 Prozent niedriger als im Vorjahr, Statistisches Bundesamt (Destatis), 2024, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/02/PD24_068_441.html (letzter Aufruf 27.06.2024).

Zu den Folgen

Die Situation stellt sich in den Mitgliedstädten unterschiedlich dar: Vorhabenträger als Vertragspartner in städtebaulichen und privatrechtlichen Verträgen fallen in einigen Mitgliedstädten aus. Als bislang stabil erweisen sich die Strukturen ortsansässiger und langfristig tätiger Entwickler und Bauträger mit eigenen Bestandsimmobilien. Im Einzelnen:

- Für mit Planungsrecht versehene Vorhaben (Vorhaben- und Erschließungspläne) müssen, damit überhaupt noch eine Realisierung erfolgen kann, Umsetzungsfristen in Durchführungsverträgen mehrfach verlängert werden.
- Projekte werden geschoben, suspendiert oder vollständig storniert. Das beeinträchtigt das Erbringen vertraglich vereinbarter Leistungen durch die Vorhabenträger. Die Städte können diese Leistungen nicht anstelle der Vorhabenträger erbringen. Kritisch ist dies insbesondere in größeren Plangebietern, insbesondere wenn deren Teile phasenweise aufeinander aufbauen und das Erbringen der Leistungen unterschiedlichen Vorhabenträgern obliegt. Es besteht das Risiko, dass die Gemeinde in eine Ersatzvornahme gedrängt wird, wenn Gebäude zwar fertiggestellt wurden, aber die vollständigen Leistungen nicht mehr von Vorhabenträgern erbracht werden können.
- Die Städte sehen ein Rückfahren der Planungen und fertiggestellter Bauvorhaben im reinen Bürosektor mit weniger Sorge. Hier hat es stets Zyklen höherer und deutlich geringerer Fertigstellungszahlen gegeben. Allerdings wird die Möglichkeit gesehen, dass trotz der Konsolidierung des Anteils von Beschäftigten im Homeoffice die Nachfrage nach Büroflächen anders als in bisherigen Zyklen nicht wie gehabt wieder zunimmt. Das kann erhebliche Auswirkungen auf die jeweiligen Standorte und ihr Umfeld haben. Grundsätzlich wird jedoch von einer Selbstkorrektur des Sektors durch Marktmechanismen ausgegangen.
- Verzögerte, suspendierte oder stornierte Planungen und Bauvorhaben bei gemischten Bauvorhaben und in gemischt genutzten Einzelvorhaben in den Innenstädten sind besorgniserregend. Diese gefährden die gerade in Angriff genommene Transformation von Teilen der inneren Städte nach dem Leerfallen von Handelsimmobilien und die diversifizierte Umnutzung von Immobilien. Chancen für einen deutlich höheren Anteil an Wohnen in den inneren Städten können nicht genutzt werden.
- Als alarmierend wird das Wegfallen von Wohnungsbauprojekten aller Größenordnungen gesehen. Dies schlägt unmittelbar auf die Mietensituation in den Städten, vornehmlich im preiswerten Segment, durch. Erschwerend tritt hinzu, dass Miethaushalte im Bestand angesichts fehlender Angebote im Miet- wie Eigentumssektor noch weniger umziehen werden, als bereits beobachtet. Sickereffekte treten unter diesen Bedingungen noch weniger auf als bislang. Die chronisch niedrigen Fluktuationsreserven verringern sich weiter.
- Auch bei Instandhaltung und Modernisierung bestehender Wohnungen ist mit erheblichen Kostensteigerungen zu rechnen. Dabei drohen Verkäufe unrentierlicher Objekte, insbesondere im Falle schlechter Substanz und an weniger attraktiven Standorten.
- Der Wohnraummangel wird sich in den nachfragestarken Städten angesichts der zusätzlichen Erfordernisse zur Unterbringung von Migranten und Geflüchteten weiter verschärfen. Die Umzugsdynamik von Haushalten ins Umland kompensiert wegen der in Verflechtungsräumen ebenfalls deutlich ansteigenden Preise diesen Mangel kaum noch.

Zu den Maßnahmen

Der Bau- und Wohnungskrise muss durch ein Maßnahmenbündel begegnet werden. Ziel muss sein,

- der Mangelsituation beim Wohnen insbesondere im niedrigpreisigen und mittleren Segment die Spitze zu nehmen,
- die Bauwirtschaft nicht abschmelzen zu lassen,
- die private und gemeinwohlorientierte Immobilienwirtschaft wieder investitionsfähig zu machen,
- Immobilienbestände zielgerecht und effektiv zu nutzen und
- den sozialen Zusammenhalt zu sichern.

Die Herausforderungen für den Bau- und Wohnungssektor dürfen sich nicht zu einer Stadtentwicklungskrise entwickeln. Auch in einer krisenhaften Situation sind Konzepte zur Stadt- und Quartiersentwicklung, zum Stadtumbau und zur klimagerechten und -angepassten Transformation der Städte und Quartiere unerlässlich. Dies insbesondere

- zur Transformation der Innenstädte,
- zum Weiterbauen und zur Aktivierung von untergenutzten Beständen,
- zur Entwicklung von Misch- und Wohnnutzungen auf Brachen und
- wo nötig und möglich durch die Entwicklung neuer gemischter Stadtquartiere auf geeigneten zusätzlichen Bauflächen.

Im Einzelnen sehen die Städte folgende Handlungserfordernisse:

Investive Maßnahmen und Förderung

Um der Krise zu begegnen sind alle staatlichen Ebenen aufgerufen, antizyklisch zu investieren. Das erfordert folgendes Vorgehen:

- Bestehende Wohnungsleerstände in Städten und Regionen müssen bei Standortentscheidungen und Subventionen für Ansiedlungen von Wirtschaftsunternehmen wie öffentlichen Händen und beim Ausbau des ÖPNV als Entwicklungspotenzial und Kriterium für das Schaffen gleichwertiger Lebensverhältnisse berücksichtigt werden.
- Die Wohnraumförderung für Mietwohnungen wie für die Eigentumsförderung vornehmlich junger Familien („Jung kauft alt“) muss trotz der bereits erzielten Steigerung weiterhin massiv erhöht werden. Dem Bedarf entsprechend wären 15 Milliarden Euro pro Jahr erforderlich. Die massiv steigenden Förderkosten pro Wohnheit absorbieren ansonsten die Mengeneffekte. Die Wohnraumförderung muss regionalspezifisch auch für mittlere Einkommen diversifiziert werden.

- Investitionszulagen und Steuererleichterungen für den Wohnungsbau und -erwerb sollten nach Zielgruppe, Standort und Objekt differenziert werden und Chancen für langfristige oder dauerhafte Mietpreisbindungen nutzen. Steuerliche Mitnahmeeffekte, die keine Wirkung am Mietmarkt entfalten, sind zu vermeiden. Umbau- und Umnutzungsmaßnahmen im Bestand für die Schaffung von Wohnraum und Mischnutzungen müssen auch steuerlich förderwürdig sein.
- Die Städtebaufördermittel sind zu erhöhen. Aus den circa 3 Milliarden Euro von Bund, Ländern und Kommunen können circa 21 Milliarden Euro Investitionssumme generiert werden. Die Städte müssen die erforderlichen Komplementär-mittel aufbringen können.
- Wohnungstausch muss offensiv gefördert und bestehender Wohnraum effizienter verteilt und genutzt werden. Dies muss auch Gegenstand der Wohnraumförderung werden. Gezielte Umzugshilfen für Ringtausche zwischen Haushalten mit hohem, mittlerem und geringem Flächenbedarf helfen, die zutreffenden Zielgruppen in die für sie geeigneten Wohnungen zu bringen. Hierzu sollte auch die Kompensation von im Verhältnis zur Altwohnung höheren Mieten für sich verkleinernde Haushalte zählen.
- Die Einrichtung revolvierender Bodenfonds über ein Sondervermögen für die Städte muss erleichtert und gefördert werden. Hierüber sollen Bauflächen akquiriert und ausgerichtet an stadtentwicklungs- und wohnungspolitischen Zielen vergeben werden.
- Es ist zu prüfen, wie die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) und andere öffentliche Bestandshalter neu ausgerichtet werden können. Die Freigabe von Flächen und Immobilien für das Schaffen von Wohnraum muss erleichtert werden. Die BImA sollte dem für Stadtentwicklung und Wohnungsbau zuständigen Ressort zugeordnet werden.
- Die Städte sind gehalten, Entwickler, Bauträger, Investoren und Bauwillige so zu unterstützen, dass die Maßnahmen aus dem Bündnis für bezahlbaren Wohnraum sukzessive greifen.² Zudem können die Städte gegenüber den finanzierenden Banken verdeutlichen, dass die jeweils verfolgten Vorhaben für sie relevant sind und wie sie durch die Städte unterstützt werden. Dies kann helfen, Finanzierungsentscheidungen für priorisierte Bauinvestitionen zu befördern.

² Vgl. Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen: Bündnis bezahlbarer Wohnraum – Maßnahmen für eine Bau-, Investitions- und Innovationsoffensive, Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, 2022, https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/veroeffentlichungen/wohnen/buendnis-wohnraum/20221012-buendnis-massnahmen.pdf;jsessionid=BEF6DB6A12EDE03AB239217ED6D5DE00.live892?__blob=publicationFile&v=2 (letzter Aufruf 27.06.2024).

Regulatorische Maßnahmen

- Die Novelle des Baugesetzbuchs muss die Handlungsfähigkeit der Städte weiter stärken. Hierbei kann und soll auch Rückgriff auf Erfahrungen der Vergangenheit genommen werden (zum Beispiel Wohnungsbauerleichterungsgesetz 1990). Die Regelungen zum Vorkaufsrecht müssen überarbeitet werden. Sie müssen in sozialen Erhaltungsgebieten zum Quartierschutz wieder anwendbar gemacht werden. Zudem ist eine Regelung erforderlich, die das Leerlaufen bei „Share Deals“ unterbindet. Das Baugebot muss praxisingerechter ausgestaltet werden. Hierfür ist die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme um eine vereinfachte Variante für die Innenentwicklung zu ergänzen.
- Die Bundesregierung hat am 25. September 2023 ein Maßnahmenpaket für die Bau- und Immobilienbranche vorgelegt. Die der Bau- und Wohnungswirtschaft zugutekommenden Maßnahmen, wie die Erleichterung des Bauens im Bestand und die zusätzlichen Förderatbestände, müssen schnell in die Umsetzung kommen.
- Der am 6. November 2023 zwischen Bund und Ländern abgeschlossene Deutschland-Pakt für Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung enthält Ankündigungen zur Ankurbelung des Wohnungsbaus. Die in Aussicht gestellte „Superprivilegierung“, wonach für Wohnbauvorhaben ab einer bestimmten Größe von der Einhaltung des Bauplanungsrechts abgesehen werden kann, muss erprobt werden.
- Bund und Länder sind aufgefordert, das private Bauvertragsrecht im Bürgerlichen Gesetzbuch so zu ändern, dass Planende und Bauwillige sich ohne Haftungsrisiko darauf einigen können, von anerkannten Regeln der Technik (Baustandards) für Neubau, Umnutzung und Sanierung im Sinne des diskutierten „Gebäudetyps E“ abzuweichen, die Schutzziele der Bauordnungen nicht in Frage stellen.
- Quartiersentwicklungen im Neubau und Bestand müssen energetisch als Ganzes betrachtet werden. Das Optimieren der energetischen Beschaffenheit von Einzelgebäuden muss vermieden werden.
- Die Bauministerkonferenz hat mit dem Positionspapier vom 24. November 2023³ angekündigt, das Umbauen und Weiterbauen im Bestand bauordnungsrechtlich zu erleichtern. Abweichungen sind auch dann zuzulassen, wenn es sich um Vorhaben der Weiternutzung bestehender Gebäude handelt. Die Länder sind daher aufgefordert, den Bestandsschutz auszuweiten, um Umnutzungen zu Wohnungen ohne überbordenden bauordnungsrechtlichen und -technischen Aufwand zu ermöglichen. Der „Gebäudetyp E“, bei dem die Vertragspartner Spielräume für innovative Planung durch Abweichen von Standards vereinbaren können, kann als Leitlinie dienen.
- Das Vergaberecht muss gerade für den in Krisenzeiten antizyklisch wirkenden kommunalen Hochbau deutlich erleichtert werden:

³ Vgl. Bauministerkonferenz: Positionspapier „Bestand stärken“ vom 23.11.2023, <https://www.bauministerkonferenz.de/suchen.aspx?id=5120&o=75905120&s=Positionspapier> (letzter Aufruf 27.06.2024).

- Die Wahl der Vergabeart muss flexibel gestaltet sein. Das Begründungserfordernis bei Verhandlungsvergaben und Beschränkten Vergaben ohne Teilnahmewettbewerb sowie Freihändigen Vergaben sollte kritisch überprüft werden.
- Die EU-Schwellenwerte für die Vergaben von Bauleistungen müssen auf 10 Millionen Euro (netto) erhöht werden. Die Streichung des § 3 Abs. 7 Satz 2 Vergabeverordnung (VgV) verkehrt das Ziel, Vergaben zu beschleunigen, ins Gegenteil. Dies hat zur Folge, dass Planungsleistungen für Bauvorhaben mit Baukosten bereits ab circa 1 Million Euro europaweit ausgeschrieben werden müssen. Bauleistungen sind hingegen erst ab einem Schwellenwert von 5,382 Millionen Euro europaweit auszuschreiben.
- Generalplanervergaben unter Wahrung des KMU-Schutzes (auch kleine Büros können sich zu Bietergemeinschaften zusammenschließen) müssen erleichtert werden.
- Bestandswohnungen, der Erhalt sowie die Verlängerung ihrer sozialen Bindungen und ihre gerechte Verteilung müssen in den Blick genommen werden. Bindungsfristen müssen verlängert, die Wiedereinführung von neuen Formen der Fehlbelegungsabgabe ohne Vorbehalte überprüft werden. Um die Instrumente anwenden und umsetzen zu können, müssen die gesetzlichen Grundlagen und personellen Ressourcen geschaffen werden.

Beschluss des Hauptausschuss des Deutschen Städtetages zum vorliegenden Positionspapier

1. Die Entwicklungen im Immobilien- und Bausektor und der sich weiter zuspitzende Wohnungsmarkt sind für die Städte problematisch. Die überproportionale Abnahme begonnener Bauprojekte in Deutschland im Bereich Wohnen und Büro ist ein deutlich krisenhafter Indikator. Sie mündet in einem sich weiter anspannenden Wohnungsmarkt und in einer zunehmenden Zahl von Insolvenzen von Immobilienentwicklern aller Größenordnungen. Die Immobilien- und Wohnungskrise darf jedoch keine Stadtentwicklungskrise werden. Bund, Länder und Kommunen sind aufgefordert, deutlich antizyklisch zu handeln.
2. Der Hauptausschuss fordert die Bundes- und Landesebene auf, die Rahmenbedingungen für das Planen, Erneuern und Bauen umgehend nachzubessern. Hierzu zählen fiskalische Instrumente für kostengünstigen Wohnungsbau wie Investitionszuschüsse und Zinsverbilligungen. Das Bauplanungsrecht muss insbesondere erweiterte Möglichkeiten für städtebauliche Dispense, ein umfassenderes Vorkaufsrecht, ein gestärktes Baugelb und das Aufheben von Bebauungsplänen in vereinfachten Verfahren eröffnen. Das private und öffentlich-rechtliche technische Normungsrecht muss deutlich vereinfacht werden. Bauordnungsrechtlich muss der Bestandsschutz ausgeweitet und das Erneuern gegenüber dem neu Bauen deutlich begünstigt werden. Die Rechtsschutzverfahren dürfen nicht dazu führen, dass Bauleitplanung jahrelang verzögert wird. Die Verfahren müssen beschleunigt werden und auf die wesentlichen drittschützenden Rechte konzentriert werden. Eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit kann ein Baustein sein, um den Problemen an den Wohnungsmärkten zu begegnen. Die geplante neue Wohngemeinnützigkeit darf nicht in Konkurrenz zur sozialen Wohnraumförderung treten. Der Bund wird gebeten, vorab mögliche Auswirkungen einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit auf die kommunale Wohnungswirtschaft zu prüfen.
3. Der Hauptausschuss sieht zahlreiche Aktivitäten der Mitgliedsstädte, trotz der schwierigen Rahmenbedingungen die Immobilien- und Wohnungskrise aktiv anzugehen. Bauwillige, Entwickler und Vorhabenträger werden im Rahmen der kommunalen Möglichkeiten unterstützt. Stadtentwicklungspolitisch favorisierte Vorhaben und ihre Planungs- und Genehmigungsverfahren können auch gegenüber den finanzierenden Banken wirksam priorisiert werden. Hierzu kann jedoch nicht zählen, Vorhabenträger aus den übernommenen Pflichten städtebaulicher und privatrechtlicher Verträge zu entlassen oder diese unverhältnismäßig zu reduzieren.
4. Der Hauptausschuss nimmt das Positionspapier „Immobilien- und Wohnungskrise in den Städten“ und die darin formulierten Lösungsansätze zustimmend zur Kenntnis. Ohne ein entschiedenes Handeln des Bundes, um verbesserte Rahmenbedingungen für die Bau-, Immobilien- und Wohnungswirtschaft zu schaffen, wird die Krise nicht bewältigt werden können.

Herausgeber

© Deutscher Städtetag Berlin und Köln, Juli 2024

Autoren

Hilmar von Lojewski

Sebastian Klöppel

Das Positionspapier wurde unter Mitwirkung der Ausschüsse für Bauen und Verkehr und für Wirtschaft des Deutschen Städtetages erstellt.

Kontakt in der Hauptgeschäftsstelle

Beigeordneter Hilmar von Lojewski

Referent Sebastian Klöppel, E-Mail: sebastian.kloeppel@staedtetag.de

Publikationsbetreuung: Freya Altmüller

Satz und Layout: Media Cologne, Hürth

ISBN 978-3-88082-396-9

Titelbild: © Jakob Kamender – stock.adobe.com

Hauptgeschäftsstelle Berlin

Hausvogteiplatz 1

10117 Berlin

Telefon: 030 37711-0

Hauptgeschäftsstelle Köln

Gereonstraße 18 - 32

50670 Köln

Telefon 0221 3771-0

E-Mail: post@staedtetag.de

Internet: www.staedtetag.de

Folgen Sie uns:

www.staedtetag.de/socialmedia