

## **Beantwortung einer Anfrage nach § 4 der Geschäftsordnung öffentlicher Teil**

<b>Gremium</b>	<b>Datum</b>
Stadtentwicklungsausschuss	11.03.2021

### **Wohnraumprognosen für Köln von Land NRW und Stadt Köln Anfrage AN/0019/2021 SPD-Fraktion**

Mit Anfrage AN/0019/2021 bittet die SPD-Fraktion um Beantwortung folgender Fragen:

#### **Frage 1:**

Wie erklärt sich die Verwaltung die erhebliche Berechnungsspanne von städtischem Gutachter und dem Gutachter des MHKBG, alleine bezogen auf die Bevölkerungsprognose von IT.NRW?

#### **Antwort der Verwaltung:**

Die Abweichungen der ermittelten Wohnbedarfe der GEWOS-Berechnungen und der Berechnungen durch die empirica ag sind hauptsächlich auf unterschiedliche Modellierungen der Schätzungen zurückzuführen.

Die von der empirica ag modellierten Schätzungen berücksichtigen ausschließlich die Auswirkung der demografischen Entwicklung auf die Wohnraumversorgung unter der Bedingungen einer gleichbleibenden Marktsituation. Die – je nach Szenario – berechneten Zahlen der neuzubauenden Wohnungen sind somit als Minimum zu verstehen, das sich rein quantitativ aus der Bevölkerungs- und Haushalteentwicklung berechnet. Qualitative Einflussgrößen der Wohnraumversorgung werden bei dieser Schätzung noch nicht berücksichtigt. Es wird angenommen, dass sich die Qualität der Wohnraumversorgung weder verbessert noch verschlechtert. Um eine Veränderung der Qualität der Wohnraumversorgung zu erreichen – beispielsweise ein Absinken der Miet- und Kaufpreise oder eine Verringerung der Abwanderung von Familien ins Umland – müssen weitere, normativ zu definierende Einflussfaktoren zusätzlich berücksichtigt werden. Für unser Dafürhalten erscheint es angemessen, auf dieser rein quantitativ ermittelten Zahl eine transparente Diskussion zu den qualitativen Einflussgrößen zu führen, welche die lokalen Besonderheiten in Köln berücksichtigt.

Im Unterschied zu empirica berücksichtigen die Modellierungen im GEWOS Gutachten Einflussgrößen, welche die Qualität der Wohnraumversorgung (theoretisch) positiv beeinflussen, d.h. das Gutachten berechnet den Wohnraumbedarf unter der normativen Vorgabe der Verbesserung der Wohnraumversorgung. Methodisch gesehen, werden diese qualitativ orientierten Einflussgrößen zum demografisch bedingten Bedarf hinzuaddiert. Im Resultat werden über diese Vorgehensweise normative Zielgrößen ermittelt, die als Bedarf deklariert werden, jedoch ohne eine die lokalen Begebenheiten berücksichtigende Diskussion der qualitativen Einflussgrößen.

Als qualitative Einflussfaktoren berücksichtigt die GEWOS Modellierung einen Nachholbedarf, Ersatzbedarfe und die Erhöhung der Fluktuationsreserve. Während Ersatzbedarfe ansatzweise empirisch plausibel aus den Abgängen (Wohnungsabriss, Umnutzungen, Zusammenlegungen) abgeleitet werden können, ist die Fluktuationsreserve eine rein normative Größe. Sie betrifft die Anzahl an leerstehenden Wohnungen, die ein funktionierender Wohnungsmarkt benötigt. In einschlägigen Gutach-

ten variiert diese Größe zwischen 2% und 4% des Wohnungsbestandes; wobei auch lokale Besonderheiten (z.B. Bausubstanz und Qualität des Leerstandes) berücksichtigt werden müssen (der sogenannte wohnungsmarktrelevante Leerstand).

Der Nachholbedarf wird als Wohnungsdefizit im Ausgangsjahr der Untersuchung definiert. GEWOS berechnet das Wohnungsdefizit im Ausgangsjahr einmalig aus der Addition der a) geschätzten Anzahl wohnungsnachfragender Haushalte im Ausgangsjahr plus b) der für das Ausgangsjahr für einen funktionierenden Wohnungsmarkt notwendigen (d.h. normativ gesetzten) Fluktuationsreserve. Der Nachholbedarf entspricht im GEWOS-Modell einer nicht realisierten Nachfrage in einem idealen Wohnungsmarkt. Kritisch zu hinterfragen ist inwiefern diese kontrafaktische Schätzgröße Nachholbedarf eine Rolle für den zukünftigen Bedarf spielt. Die Vorstellung, dass eine nicht realisierte Nachfrage nachgeholt wird, stößt an ihre Grenzen, da Wohnraum kein Konsumgut ist, dessen Anschaffung beliebig verzögert werden kann. Vielmehr reagieren die Wohnungssuchenden auf den Markt und verändern ihre Wünsche und Ansprüche bspw. indem sie sich mittelfristig mit ihrer bestehenden Wohnsituation arrangieren oder wegziehen.

Die unterschiedlichen Modellierungen begründen hauptsächlich die unterschiedlichen Ergebnisse der beiden Gutachten, selbst wenn sie übereinstimmend auf der Bevölkerungsprognose des IT.NRW aufsetzen. Eine weitere Ursache für die Abweichungen sind unterschiedliche Schätzverfahren für die relevante grundlegende Ausgangsgröße der Bedarfsrechnung – der wohnungsnachfragenden Haushalte. Bei der Schätzung der wohnungsnachfragenden Haushalte aus der prognostizierten Hauptwohnsitzbevölkerung der Bevölkerungsprognose des IT.NRW werden unterschiedliche Modelle und unterschiedliche Daten des Mikrozensus genutzt. Hinzu kommen unterschiedliche Annahmen über die zukünftige Entwicklung der Haushaltsbildung, die sich wiederum auch auf die Schätzung der zukünftigen wohnungsnachfragenden Haushalte auswirkt. Im Resultat gehen beide Gutachten von unterschiedlichen Ausgangsgrößen aus.

Bei der Bewertung der Unterschiede beider Prognose gilt es zu bedenken, dass GEWOS eine Zielgrößendefinition vorwegnimmt, ohne eine eingehende, die lokale Begebenheiten berücksichtigende Diskussion der qualitativen Einflussgrößen leisten zu können. Dies ist nicht Aufgabe einer landesweiten Studie wie die von GEWOS. Im Gegensatz dazu kann jedoch das empirica Gutachten, weil es sich lediglich auf die demografisch bedingte Bedarfsberechnung fokussiert und implizit einen weiterhin angespannten Wohnungsmarkt unterstellt, als Ausgangspunkt einer transparenten Diskussion über die notwendigen Schritte zur qualitativen Verbesserungen des Kölner Wohnungsmarktes dienen.

In diesem Sinne hat der Verwaltungsvorstand die Verwaltung beauftragt, auf Basis des empirica Gutachtens dezernatsübergreifend systematische Ableitungen stadtentwicklungs- und wohnungspolitischer Konsequenzen und Handlungsempfehlungen sowie normative Zielsetzungen zur Verbesserung der Wohnraumversorgung in Köln vorzunehmen. Die Verwaltung setzt diesen Auftrag des Verwaltungsvorstands derzeit um. Hierzu wird unter Einbezug der Mitglieder des Wohnungsbauforums ein Strategiepapier erarbeitet, in dem vor dem Hintergrund der tatsächlichen demografischen Entwicklung, der Flächenverfügbarkeit, der möglichen Bauleistung und etwaiger Nachhol- und Ersatzbedarfe Zielzahlen sowie Handlungsempfehlungen für den Wohnungsbau in Köln bis 2040 vorgeschlagen werden sollen. Das Strategiepapier soll im Sommer 2021 vorgelegt werden (siehe dazu auch Mitteilung 3435/2020).

## Frage 2:

Die Basisvariante des von der Verwaltung beauftragten Gutachtens geht für die Jahre 2018 bis 2020 von einem Neubaubedarf von lediglich 1.569 p.a. aus.

a) Wie erklärt sich die Verwaltung, dass 2018 und 2019 gleichwohl die Mieten und Wohnungskaufpreise weiterhin enorm gestiegen sind, obwohl nach dem Duktus des Gutachtens eigentlich ein ausreichendes Angebot am Markt hätte vorliegen müssen?

Vgl. zu den Mietpreissteigerungen: <https://www.miet-check.de/mietspiegel/koeln/>

b) Welche Schlussfolgerungen zieht die Verwaltung daraus bzgl. der Aussagekraft des Gutachtens an sich?

**Antwort der Verwaltung:****Antwort zu a):**

Die Modellierung der empirica ag geht davon aus, dass die Wohnraumversorgung in Köln über einen angespannten Wohnungsmarkt erfolgt, der u.a. durch steigende Mieten gekennzeichnet ist. Wie unter 1) ausgeführt, berechnet die empirica ag ausschließlich den demografisch bedingten Wohnraumbedarf sowohl auf Basis der Bevölkerungsvorausberechnung der Stadt Köln als auch des IT.NRW ohne eine qualitative Verbesserung der Wohnraumversorgung zu modellieren. Damit wird implizit modelliert, dass die Wohnraumversorgung weder verschlechtert noch verbessert, so dass weitere – über das bisher zu beobachtende Maß hinausgehende – Miet- und Preissteigerungen vermieden werden.

**Antwort zu b)**

Grundsätzlich ist einleitend festzuhalten, dass eine methodische Bewertung der Güte solcher Modellrechnungen nicht möglich ist. Inwiefern solche Modelle als Entscheidungsgrundlage herangezogen werden sollten oder nicht, hängt von der Qualität der zur Schätzung genutzten Daten und von der Bewertung der Plausibilität der Vorgehensweisen ab. Die Modellierung von empirica verzichtet auf die Festlegung normativer Annahmen, nutzt qualitativ hochwertige Datenquellen und das methodische Vorgehen entspricht der erforderlichen fachlichen Qualität. Aus Sicht der Verwaltung ist es angemessen, die Diskussion über Zielsetzungen der qualitativen Verbesserung der Wohnraumversorgung transparent auf Grundlage des empirica Gutachtens und unter Berücksichtigung lokaler Besonderheiten zu führen.

**Frage 3:**

Wie hoch ist die Anzahl der zu ersetzenden Wohnungsabgänge (Wohnungsabrisse, Umnutzungen, Zusammenlegungen etc.) sowie die Zahl der beantragten und seitens der Stadt erteilten Abgeschlossenheitsbescheinigungen in den Jahren 2015 bis 2019 p.a. gewesen?

**Antwort der Verwaltung:**

In der nachfolgenden Tabelle 1 ist die Zahl der Wohnungsabgänge (Wohnungsabrisse, Umnutzungen, Zusammenlegungen etc.) für die Jahre 2015 bis 2019 dargestellt. Durchschnittlich lag der Wohnungsabgang bei rund 416 Wohnungen pro Jahr.

**Tabelle 1: Wohnungsabgänge 2015 bis 2019 in Köln**

Jahr	2015	2016	2017	2018	2019	Durchschnitt p.a.
Wohnungen	584	396	109	445	546	416

Quelle: Stadt Köln – Amt für Stadtentwicklung und Statistik, Baustatistik

Der Wohnungsabgang wird allerdings in der amtlichen Bautätigkeitsstatistik nicht vollständig erfasst, da nicht alle baulichen Veränderungen und Nutzungsänderungen gemeldet werden.

In der Tabelle 2 ist die Zahl der von der Stadt erteilten Abgeschlossenheitsbescheinigungen in den Jahren 2015 bis 2019 dargestellt. Durchschnittlich lag die Zahl bei 2.443 Wohnungen pro Jahr.

**Tabelle 2: Abgeschlossenheitsbescheinigungen 2015 bis 2019 in Köln**

Jahr	2015	2016	2017	2018	2019	Durchschnitt p.a.
Wohnungen	3.428	2.590	2.165	1.837	2.196	2.443

Quelle: Bauaufsichtsamt, Amt für Stadtentwicklung und Statistik

**Frage 4:**

Mit welcher Anzahl der jährlichen Wohnungsabgänge und Abgeschlossenheitsbescheinigungen rechnet die Verwaltung bis zum Jahr 2025?

**Antwort der Verwaltung:**

Da der Wohnungsabgang in der amtlichen Bautätigkeitsstatistik nicht vollständig erfasst wird (nicht alle baulichen Veränderungen und Nutzungsänderungen werden gemeldet) wird bei Wohnungsbedarfsprognosen in der Regel eine jährliche Abgangsquote zwischen 0,1% und 0,3% des Wohnungsbestandes veranschlagt: Im GEWOS-Gutachten für das MHKBG wird ein durchschnittlicher Abgang von 0,3% des Wohnungsbestandes pro Jahr angenommen. Für Köln würde dies ausgehend vom Gesamtwohnungsbestand des Jahres 2019 (=563.145 Wohnungen) einen Ersatzbedarf an Wohnungen zwischen 560 (0,1%) und 1.690 (0,3%) bedeuten.

Zur Zahl der jährlich erteilten Abgeschlossenheitsbescheinigungen bis zum Jahr 2025 können nur schwer Einschätzungen gemacht werden. Da diese in den letzten fünf Jahren im Mittel bei rund 2.400 jährlich lagen, könnte davon ausgegangen werden, dass sich diese Größenordnung im Durchschnitt auch bis 2025 fortsetzt.

Hinweis: Die Erteilung einer Abgeschlossenheitsbescheinigung ist Voraussetzung für die Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen. Das Bundeskabinett hat am 04.11.2020 den Gesetzesentwurf zur Baulandmobilisierung beschlossen. Unter anderem soll § 250 Baugesetzbuch (BauGB) reformiert werden und die Möglichkeiten der Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentum in angespannten Wohnungsmärkten eingeschränkt werden. Angespannte Wohnungsmärkte sollen die Landesregierungen jeweils durch Rechtsverordnung bestimmen können, befristet bis zum 31.12.2025. Der Bundesrat hat in seiner Sitzung am 18.12.2020 zu dem Entwurf Stellung genommen und unter anderem eine bis 2025 befristete „Umwandlungsbremse“ befürwortet. Ob es deswegen „Vorzieheffekte“ gibt, kann nicht beurteilt werden.

**Gez. Greitemann**