

# Konzept zur bedarfsgerechten Wohnraumversorgung in der Stadt Cottbus/Chósebuž

Kurzfassung



empirica



STADT COTTBUS  
CHÓSEBUŽ

**Auftraggeber**

Stadt Cottbus/Chóšebuz  
Fachbereich Stadtentwicklung

**Auftragnehmer**

empirica ag  
Kurfürstendamm 234, 10719 Berlin  
Telefon (030) 88 47 95-0  
berlin@empirica-institut.de  
www.empirica-institut.de

**Bearbeitung**

Annamaria Deiters-Schwedt, Dr. Benjamin Otto, Markus Schmidt,  
Prof. Dr. Harald Simons, Teresa Tonndorf

**Projektnummer**

2020004

Berlin, 1. Dezember 2021

*Quellen Titelbild: Falcon Crest GmbH Hamburg (Luftbilder), Stadtverwaltung Cottbus (Fotos)*

## KURZFASSUNG

Der Wohnungsmarkt in Cottbus/Chósebus (im folgenden Cottbus) ist durch die positive gesamtwirtschaftliche Dynamik und die Trendumkehr bei der Bevölkerungsentwicklung mittlerweile deutlich differenzierter als noch vor zehn Jahren. Das gilt sowohl hinsichtlich der Nachfragegruppen und Wohnungsmarktsegmente als auch der teilräumlichen Ausgangslagen und Veränderungsdynamiken. Hinzu kommen eine sich weiter verändernde demografische Struktur in der Stadt sowie sich wandelnde Anforderungen und Bedarfe an die Wohnung, das Gebäude, das Umfeld und das Quartier. Eine spezifische Besonderheit von Cottbus ist der wirtschaftliche Strukturwandel (Stichwort Kohleausstieg) und die besondere Unterstützung der Region durch Bund und Land bei der Bewältigung seiner Folgen. Dies eröffnet Stadt und Region neue Perspektiven und Entwicklungsmöglichkeiten, die sich auch auf den Wohnungsmarkt auswirken.

Um den Wohnungsmarkt in Cottbus positiv zu gestalten, ist ein genauer Blick auf die aktuelle Situation und zukünftige Bedarfe notwendig. Darauf aufbauend können zielgenaue und bedarfsgerechte Instrumente zur Steuerung der Wohnungsmarktentwicklung sowie der Wohnraumversorgung erarbeitet werden. Genau dies ist Aufgabe des vorliegenden Konzeptes zur bedarfsgerechten Wohnraumversorgung. Im Mittelpunkt stehen folgende Fragen bzw. Aspekte:

- Für welche Nachfragegruppen und in welchen Segmenten bestehen Versorgungsengpässe bzw. sind Versorgungsengpässe absehbar?
- Welcher Neubaubedarf besteht in den einzelnen Segmenten bis zum Jahr 2035/40?
- Welche Flächenpotenziale sind in diesem Zeitraum zur Verfügung zu stellen? Sind dabei spezifische Anforderungen an diese Flächen zu berücksichtigen?
- Welcher Rückbaubedarf besteht bis zum Jahr 2035/40?
- Ein besonderes Augenmerk liegt auf dem Aspekt der sozialen Wohnraumversorgung.

Das vorliegende Konzept knüpft an die vorliegenden Konzepte der Stadt an, insbesondere an das INSEK 2035 sowie das aktuelle Stadtbaukonzept. Dort sind bereits übergeordnete Handlungsempfehlungen für die Wohnungsmarktentwicklung formuliert. Das vorliegende Konzept entwickelt darauf aufbauend aktuelle und zukünftige Handlungsbedarfe weiter. Es handelt sich damit auch um eine Aktualisierung der Ergebnisse aus dem Konzept „Zielgruppenorientierte Wohnraumversorgung in der Stadt Cottbus“ aus dem Jahr 2010.

### Aktuelle Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt

Cottbus ist die zweitgrößte Stadt des Landes Brandenburg. Ihre Einwohnerzahl liegt seit gut zehn Jahren weitgehend stabil um die 100.000. Zwischen 2014 und 2017 war sie sogar leicht angestiegen. Ausschlaggebend für das Wachstum war der positive Wanderungssaldo, während die natürliche Bevölkerungsentwicklung mit Werten von bis zu -500 Personen pro Jahr laufend negativ ist. Mit der jüngsten Bevölkerungsentwicklung hat sich auch die Wohnungsnachfrage in Cottbus erhöht.

Der Cottbuser Wohnungsmarkt ist auf der Nachfrageseite von vielfältigen Entwicklungen geprägt. Die Zuwanderung aus dem Ausland reicht mittlerweile nicht mehr aus, um die Abwanderung ins übrige Bundesgebiet zu kompensieren. Während die Bevölkerungsentwicklung dadurch am aktuellen Rand leicht rückläufig ist, bieten die insgesamt positive wirtschaftliche Entwicklung, die hohe Arbeitsplatzzentralität als Oberzentrum und die zu erwartenden neuen Arbeitsplätze im Rahmen des Strukturwandels Potenziale für eine positive

Entwicklung. Steigende Beschäftigung und intensive Pendlerverflechtungen in die gesamte Metropolregion führen zu steigenden Einkommen. Um die Potenziale durch den Strukturwandel auszuschöpfen und möglichst viele Einwohner in Cottbus zu halten oder neu zu gewinnen, braucht es nicht zuletzt einen attraktiven Wohnungsmarkt mit vielfältigen und nachfragegerechten Angeboten.

Die erforderlichen Wohnangebote umfassen insbesondere auch geeignete Angebote für Familien, um die seit 2018 verstärkte Suburbanisierung ins Eigenheim im Umland von Cottbus aufzuhalten und umzukehren. So ziehen in diejenigen ländlich geprägten Ortsteile, wo Eigenheime verfügbar sind, Familien zu. Eine ebenso wichtige Nachfragegruppe stellen Ältere dar, deren Anzahl im Zuge des demografischen Wandels stark zunehmen wird. Auch bleibt die Bereitstellung von Wohnungen für Haushalte mit geringerem Einkommen eine wichtige Aufgabe der kommunalen Wohnraumversorgung. In Cottbus lebt eine nennenswerte Zahl von Haushalten, die auf preiswerten Wohnraum angewiesen sind (u. a. rd. 6.000 Bedarfsgemeinschaften und rd. 1.900 wohngeldempfangende Haushalte) – auch wenn aufgrund der positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung die Zahl der Arbeitslosen und der Bedarfsgemeinschaften in den vergangenen zehn Jahren deutlich gesunken ist.

### **Aktuelles Angebot auf dem Wohnungsmarkt**

Auf der Angebotsseite ist der Cottbuser Wohnungsbestand noch sehr homogen, auch wenn Neubau und Investitionen in den Bestand zu einer gewissen Differenzierung beitragen. Auch während der Stagnationsphase wurden in Cottbus jährlich rd. 200 bis 300 Wohnungen als Ergebnis einer qualitativen Wohnungsnachfrage fertiggestellt. Ursache dafür sind Ansprüche und Bedarfe an Wohnraum, die durch den vorhandenen Wohnungsbestand nicht gedeckt werden können. Mit dem veränderten demografischen Trend sind 2018 und 2019 auch die Wohnungsfertigstellungen im Mehrfamilienhaussegment nach oben geschneilt, während die Zahl neu gebauter Eigenheime seit Jahren

relativ konstant bei rd. 100 Einheiten pro Jahr liegt. In den Jahren des starken Bevölkerungswachstums, 2016 und 2017, hat auch die Mietpreisentwicklung in der Stadt einen leichten Sprung nach oben gemacht, stagniert aber seitdem wieder. Beim Neubau von Geschosswohnungen zeigt sich in den vergangenen Jahren eine gewisse Verschiebung hin zu dichteren Bauweisen, wie sie auch in den städtisch geprägten Ortsteilen typisch sind.

Sowohl neue als auch gebrauchte Eigenheime werden zunehmend knapp. Das gilt für alle Ortsteile mit einem Bestand von Ein- und Zweifamilienhäusern. Freiwerdende Eigenheime finden in der Regel schnell einen neuen Nutzer und werden bei Bedarf durch Sanierung und Umbau oder Ersatzneubau auf den heutigen Wohnstandard gebracht. Auch künftig ist kein nennenswerter Leerstand in diesem Segment zu erwarten.

Dagegen sind vor allem bei den sehr weit verbreiteten standardisierten Bauweisen in Standardqualität – und dort vor allem bei den kleinen Wohnungen – weit mehr im Angebot als nachgefragt werden. Somit stehen rechnerisch in der Gesamtstadt ausreichend Wohnungen für alle Haushalte zur Verfügung. Allerdings kann es in bestimmten Lagen und Qualitäten zu Engpässen kommen.

### **Künftige Nachfrageentwicklung**

Die Stadt Cottbus hat die städtische Bevölkerungsprognose in drei Planungsvarianten erarbeitet, die mögliche Entwicklungskorridore aufzeigen. Dem vorliegenden Konzept liegt die Variante „Digitale Stadt Cottbus“ zugrunde, die einen Einwohnerzuwachs von 7 % bis zum Jahr 2040 vorausberechnet.

Die auf dieser Planungsvariante basierende Wohnungsnachfrageprognose und die darauf aufbauende Wohnungsneubauprognose zeigen, dass es in Cottbus in nennenswertem Umfang neue Wohnungen braucht. Um den Bau der bis 2040 erforderlichen rd. 6.600 neuen Wohneinheiten zu ermöglichen, braucht es ausreichende Flächenpotenziale. Dabei ist das erforderliche jährliche Volumen bei den

Mehrfamilienhäusern beinahe doppelt so hoch wie die benötigten rd. 100 Wohneinheiten in Ein-/Zweifamilienhäusern. Es kommt vor allem im letzten Prognosejahrzehnt (2030 bis 2040) zu einem überproportionalen Anstieg beim Bedarf nach Wohnungen in Mehrfamilienhäusern.

Der Neubaubedarf von rd. 290 Wohneinheiten jährlich (bis 2040) liegt fast 50 Einheiten unter der Bautätigkeit der vergangenen fünf Jahre, wenn die Fertigstellungen im Bestand berücksichtigt werden. Bei den Mehrfamilienhäusern (inkl. Maßnahmen im Bestand) liegt er knapp 60 Wohneinheiten unter der Bautätigkeit der vergangenen fünf Jahre und bei Ein-/Zweifamilienhäusern rd. zehn Wohneinheiten darüber.

Auf den ersten Blick kann ein solcher Neubaubedarf selbst für ein Wachstumsszenario hoch erscheinen. Zudem ist ungewiss, welche Rolle der aktuelle Leerstand spielen wird, d. h. inwiefern und in welchem Umfang es gelingt, die aktuell leerstehenden Wohnungen wieder zu vermieten. Der Neubaubedarf resultiert aber auch daraus, dass beispielsweise Elternhaushalte in ihrer Familienwohnung oder ihrem Eigenheim wohnen bleiben, nachdem die Kinder ausgezogen sind. Gerade im Falle von Eigenheimen kann ein Generationenwechsel dadurch unterstützt werden, dass es altersgerechte Alternativen in Mehrfamilienhäusern gibt. Darüber hinaus können auch Wohnungen in Mehrfamilienhäusern, die in höchstem Maße familiengerecht sind, einen Teil der Nachfrage nach Eigenheimen kompensieren.

Bei der kleinräumigen Betrachtung sind Prognosen immer mit größter Vorsicht zu interpretieren. Gleichwohl zeichnen sich verschiedene Entwicklungen in den Cottbuser Ortsteilen deutlich ab. So wird die Alterung fast flächendeckend zu einem Anstieg der Zahl der Älteren führen. Auch wird es selbst bei einem moderaten Wachstum gemäß der zugrundeliegenden Prognosevariante noch schrumpfende Ortsteile geben: weil sie nicht beliebt sind, weil es an geeigneten Wohnangeboten fehlt und/oder weil die Alterung (Schrumpfung durch Versterben eines Partners) zu einem Rückgang der Einwohner-, nicht aber der Haushaltszahlen führt. Dies wird vermutlich auch zu einer recht

heterogenen Entwicklung bei den Haushaltszahlen und bei der Nachfrage nach Mehrfamilienhäusern auf Ortsteilebene führen. Die Nachfrage nach Ein-/Zweifamilienhäusern wird demgegenüber fast stadtweit steigen.

### Zielgruppen

Die größten Nachfragegruppen auf dem Cottbuser Wohnungsmarkt sind Ein-Personen-Haushalte (50 % aller wohnungsnachfragenden Haushalte) und Paare ohne Kinder (rd. 26 %). Im Vergleich dazu ist der Anteil der Familien (mit einem oder zwei Elternteilen) an den Haushalten mit rd. 15 % relativ gering. Ausgehend von der empirica-Wohnungsnachfrageprognose werden sich Anteil und Anzahl der Familien bis 2040 verringern, während insbesondere die Zahl der Ein-Personen-Haushalte nochmals steigt. Bei den Hochbetagten ist ein deutlicher Zuwachs von 9 % auf 14 % aller Haushalte zu erwarten, wobei insbesondere die Zahl der hochbetagten Alleinlebenden stark zunehmen wird. Eine Folge ist ein steigender Bedarf nach barrierearmen und barrierefreien Wohnungen, um diesen Haushalten ein möglichst langes Wohnen bleiben in der eigenen Wohnung zu ermöglichen. Gleichzeitig werden barrierearme und barrierefreie Wohnungen auch von vielen anderen Nachfragegruppen wie Familien geschätzt.

### Soziale Wohnraumversorgung

Für einkommensschwache Haushalte gibt es in Cottbus insgesamt keine quantitativen Versorgungsdefizite. Es kommt bei der Wohnraumversorgung aber zu großen Unterschieden je nach Wohnungsgröße. Bei den Familienwohnungen gibt es, wenn auch noch keine echten Knappheiten, so aber doch zumindest nur geringe Überhänge. Diese liegen kaum oberhalb der Fluktuationsreserve. Daher kommt es teilweise zu Ausweichbewegungen großer, einkommensschwächerer Haushalte in zu kleine und/oder zu teure Wohnungen. Das Bereitstellen von zusätzlichen großen, leistbaren Wohnungen führt nicht nur dazu, dass größere Haushalte angemessen versorgt wären. Gleichzeitig ist kein Ausweichen von größeren,

einkommensschwächeren Haushalten in zu kleine Wohnungen nötig, sodass sich auch die Nachfrage nach kleinen, leistbaren Wohnungen reduziert.

### **Freifinanzierte Mietwohnungen**

In Cottbus wurde in den vergangenen Jahren rege gebaut. Die meisten Investitionen gab es im Segment der mittel- und höherpreisigen Mietwohnungen. Dort gibt es ein vergleichsweise breites Angebot unterschiedlicher Bau- und Wohnungstypologien sowohl in sehr zentralen Lagen als auch in anderen attraktiven Lagen (z. B. Nähe zur Spree oder zu Grünanlagen). Die zügige Vermietung spiegelt die hohe Akzeptanz wider. Auch in den kommenden Jahren sind zahlreiche Projekte geplant. Bei den neu entstehenden Wohnungen wird, wie in der Vergangenheit, mit einer hohen Nachfrage zu rechnen sein. Das liegt auch daran, dass eine typische Nachfragegruppe, Ein- und Zwei-Personen-Haushalte ab 30 Jahre, künftig wächst.

### **Eigentumswohnungen**

Das Segment der Eigentumswohnungen ist in Cottbus bisher vergleichsweise überschaubar und stark durch lokale und regionale Anbieter geprägt. Die realisierten Neubauprojekte wurden gut vermarktet. Allerdings werden Familien dort bisher kaum erreicht, obwohl familiengerechte Eigentumswohnungen eine ressourcensparende Alternative zum Einfamilienhaus darstellen können. Durch die im Zuge des Strukturwandels neu nach Cottbus Zuziehenden wird die Nachfrage nach Eigentumswohnungen künftig voraussichtlich steigen (sowohl durch Selbstnutzer als auch durch Kapitalanleger).

### **Ein- und Zweifamilienhäuser**

Bei Ein- und Zweifamilienhäusern übersteigt die Nachfrage in Cottbus aktuell das Angebot. Dies macht sich u. a. in deutlich steigenden Preisen für Baugrundstücke und Bestandsobjekte fest. Als eine Folge ziehen Familien seit 2018 vermehrt ins nähere Cottbuser Umland

(bis rd. 15 km Entfernung jenseits der Stadtgrenze), wo das Preisniveau noch niedriger ist. So hat die Stadt 2018 und 2019 im Saldo schätzungsweise jeweils rd. 40 Familien an das Umland verloren. Basierend auf der empirica-Wohnungsneubauprognose wird sich die Nachfrage nach Ein- und Zweifamilienhäusern künftig noch weiter erhöhen, sodass eine Angebotsausweitung erforderlich sein wird, um Angebote für alle Haushalte zu schaffen, die gerne in Cottbus leben möchten.

### **Barrierefreie Wohnungen**

Barrierefreie Wohnungen werden schon heute stark nachgefragt. Aufgrund der Alterung der Cottbuser Bevölkerung wird der Bedarf an barrierefreiem und barrierearmem Wohnraum in den kommenden Jahren nochmals deutlich steigen. So erhöht sich die Zahl der Seniorenhaushalte (mindestens eine Person im Alter von 65 Jahren oder älter) in Cottbus bis zum Jahr 2040 um rd. 5.500 auf fast 22.000. Unter der Annahme, dass in 20 % bis 25 % dieser Haushalte mindestens ein mobilitätseingeschränktes Haushaltsmitglied lebt, wird es 2040 rd. 4.400 bis 5.500 Seniorenhaushalte mit einem Bedarf nach einer barrierefreien oder barrierearmen Wohnungen geben. Vor allem im preiswerten Segment wird hier eine Herausforderung liegen.

### **Angebote für Studierende**

Das Angebot an möblierten Apartments und Zimmern für Studierende in Cottbus erscheint bei einem Versorgungsgrad von mehr als einem Drittel ausreichend, um die aktuelle Nachfrage zu decken. Auch bei unmöblierten kleinen und WG-geeigneten Wohnungen für Studierende gibt es in Cottbus aktuell ein ausreichendes Angebot, sodass in diesem Segment eine gute Wohnraumversorgung besteht. Vor dem Hintergrund der künftig tendenziell sinkenden Zahl von Studierenden und jungen Haushalten in der Stadt besteht in diesem Segment derzeit und auch in absehbarer Zeit kein Handlungsbedarf.

## Wohnbauflächenpotenziale und Flächenbilanzierung

Cottbus verfügt über Wohnbaupotenzialflächen für mehr als 9.700 neue Wohnungen. Damit hat die Stadt auf gesamtstädtischer Ebene sowohl kurz- und mittelfristig bis 2030 als auch langfristig bis 2040 ausreichend Flächen, um Angebote für die vorausberechnete Wohnungsneubaunachfrage schaffen zu können. Das gilt sowohl für den Neubaubedarf von Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern (Flächenangebot übersteigt Nachfrage um 663 Wohneinheiten) als auch von Wohnungen in Mehrfamilienhäusern (Flächenangebot übersteigt Nachfrage um 2.448 Wohneinheiten).

Teilräumlich ist in einigen Ortsteilen der Neubaubedarf bis 2030 deutlich größer als das kurz- und mittelfristige Flächenangebot (Flächen mit bestehenden Baurecht oder Bebauungsplänen in Aufstellung). Das gilt bei der Nachfrage nach Eigenheimen für Mitte, Sandow, Ströbitz und Sielow. In den städtisch geprägten Ortsteilen kann diese Nachfrage teilweise durch familiengerechte Angebote im Geschoss bedient werden, teils durch Ausweichen in benachbarte Ortsteile mit verfügbaren Flächen. In Sielow bietet die schnellere Aktivierung langfristiger Flächenpotenziale eine Möglichkeit, die Nachfrage vor Ort zu bedienen. Bei Wohnungen im Geschoss übersteigt die Nachfrage bis 2030 in Madlow, Sandow und vor allem in Ströbitz die kurz- und mittelfristig verfügbaren Flächenpotenziale. Hier bieten u. a. ein Ausweichen auf benachbarte Ortsteile und die Schaffung von Wohnraum im Bestand mögliche Optionen, um die Nachfrage vor Ort bedienen zu können.

Theoretisch kann die künftig steigende Nachfrage nach Wohnungen im Geschoss auch zur Wiedervermietung von leerstehenden Wohnungen führen. Rein quantitativ ist aufgrund der hohen vorausberechneten Neubaunachfrage kein Rückbau in Cottbus mehr erforderlich. Allerdings sind die bestehenden Leerstände oft nicht mehr nachfragegerecht. Für solche Wohnungen mit hohem Investitionsbedarf, für die auf dem Wohnungsmarkt auch zukünftig keine Akzeptanz mehr zu erwarten ist, ist ein Rückbau sinnvoll. Gleichzeitig führt,

solange es leerstehende Wohnungen in Mehrfamilienhäusern gibt, zumindest theoretisch jede neue Wohnung zu einer leeren Wohnung im Bestand. In der Praxis trifft dies nicht ganz zu, weil z. B. auch Zuzügler von außerhalb oder ehemalige Eigenheimbewohner in den Neubau ziehen.

### Exkurs: Baulandmodelle

Baulandmodelle sind kommunalpolitische Instrumente der Bodenpolitik. Die Kommune nutzt ihre Planungshoheit, um die Baurechtschaffung an bestimmte Vorgaben für die Realisierung zu knüpfen. Baulandmodelle können grundsätzlich nur dort eingesetzt werden, wo Baurecht neu geschaffen bzw. geändert werden muss und hierdurch ein Wertzuwachs entsteht. Sie werden über städtebauliche Verträge umgesetzt. Bei Flächen im Eigentum der Stadt kann sie auch die Vergabe (v. a. Konzeptvergabe) als Instrument nutzen.

Baulandmodelle sind nicht im Baugesetzbuch geregelt. Ihre Ausgestaltung orientiert sich jeweils an den örtlichen Gegebenheiten. Mittlerweile existiert bundesweit eine Vielfalt unterschiedlicher Modelle. Im vorliegenden Konzept hat empirica den möglichen Einsatz dieses Instruments in Cottbus geprüft.

Mit einem Baulandmodell können unterschiedliche Ziele verfolgt werden: soziale Ziele (z. B. Verbesserung des Wohnungsangebots durch eine Wohnraumförderquote), ökonomische Ziele (z. B. Übernahme von Planungskosten, Kosten für soziale Infrastruktur u. ä. durch die Planungsbegünstigten) sowie städtebauliche Ziele (z. B. im Bereich der Baukultur über städtebauliche Wettbewerbe).

empirica hat drei Vergleichsstädte untersucht, die bereits über ein Baulandmodell verfügen: Münster, Potsdam und Oranienburg. Das Modell in Münster ist seit vielen Jahren etabliert und gilt bundesweit vielen Kommunen als Vorbild. Potsdam befindet sich ebenfalls in der Umsetzung, aber noch in einer sehr frühen Phase, in der das Modell erprobt und weiterentwickelt wird. Oranienburg befindet sich

hingegen derzeit in der Prüfungsphase eines geeigneten Modells.

Die Rahmenbedingungen in diesen und weiteren Städten mit umfassenden Baulandmodellen unterscheiden sich von der derzeitigen Situation in Cottbus erheblich. Weder ist der Cottbuser Wohnungsmarkt insgesamt angespannt noch reichen die Rahmenbedingungen (Bodenwertsteigerung, Wohnraumförderung des Landes, freifinanzierte Mieten) aus, um geförderten Wohnraum in nennenswertem Umfang zur Bedingung machen zu können. Die Einführung eines Baulandmodells würde daher nach jetzigem Stand den Neubau in Cottbus hemmen. Unabhängig davon können eine Kostenbeteiligung im Rahmen der Folgekosten durch die Baurechtschaffung sowie Konzeptvergaben auf städtischen Grundstücken geprüft werden.

Der Wohnungsmarkt sollte jedoch weiterhin beobachtet werden. Bei einer stärkeren Anspannung (z. B. Eintreten der oberen Variante der Bevölkerungsprognose der Stadt Cottbus) wäre die Einführung eines Baulandmodells erneut zu erwägen. Zu berücksichtigen ist stets, dass durch die Einführung eines Baulandmodells ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand entsteht. Dieser ist dem Nutzen der im Rahmen des Baulandmodells eingesparten Kosten bzw. den hergestellten gebundenen Wohnungen gegenüberzustellen. Auch führt die Querfinanzierung von gefördertem Wohnungsbau durch freifinanzierte Wohnungen dazu, dass die freifinanzierten Mieten die Lücke in der Wirtschaftlichkeit geförderter Wohnungen füllen müssen. Grundsätzlich kann dies mietspreistergernd wirken.

### Herausforderungen auf dem Cottbuser Wohnungsmarkt

Der Cottbuser Wohnungsmarkt hat sich im vergangenen Jahrzehnt in vieler Hinsicht weiter stabilisiert. Aktuell befindet sich die Stadt in einer Konsolidierungsphase. Die im 10-Jahres-Zeitraum weitgehend konstante quantitative Nachfrageentwicklung bei gleichzeitigem Neubau, einem Sockelleerstand und noch punktuelltem Rückbau hat dazu geführt, dass die

Angebotsmieten im Bestand allenfalls im Rahmen der üblichen Preissteigerungen gestiegen sind. Das Angebot an preiswerten Wohnungen ist groß. Echte Versorgungsprobleme gibt es in stadtweiter Perspektive nicht. Dennoch gibt es Herausforderungen für den Wohnungsmarkt, die sowohl aus der aktuellen Situation als auch aus dem Wachstumsziel der Stadt resultieren.

**Parallelität von Überangeboten und Engpässen:** Der Leerstand steigt durch die leicht rückläufige Wohnungsnachfrage am aktuellen Rand wieder an. Es stehen Wohnungen leer, bei denen Wohnungssuchende zwischen attraktiveren Alternativen wählen können. Gleichzeitig kommt es in anderen Angebotssegmenten zu Engpässen oder zumindest zu einer sehr stabilen Nachfrage. So werden neu gebaute Wohnungen zur Miete oder zum Kauf sowie Eigenheime gut angenommen. Auch sehr preiswerte barrierefreie Wohnungen in zentraler Lage sind Mangelware. Ebenso ist das Angebot an preiswerten Familienwohnungen kaum größer als der Bedarf.

**Wohnungsbestand mit homogenen Qualitäten in räumlicher Konzentration:** Dem recht homogenen Wohnungsbestand stehen Nachfragepotenziale in Segmenten gegenüber, die bisher nur dünn besetzt sind. Cottbus hat damit die Chance, sowohl preiswerte Wohnungen für Haushalte mit geringen Einkommen zu erhalten als auch durch gezielten Rückbau sowie Investitionen in den Bestand und in Neubau eine Verjüngung und Differenzierung des Wohnungsangebotes zu erreichen. Dies ist umso wichtiger, weil ein nachfragegerechtes Wohnangebot maßgeblich dazu beitragen kann, Menschen in Cottbus zu halten und neue Einwohnerinnen und Einwohner für Cottbus zu gewinnen.

**Demografische Entwicklung:** Unter den Gruppen auf dem „normalen“ Wohnungsmarkt mit besonderen Anforderungen an die eigene Wohnsituation sind vor allem Familien und Menschen mit körperlichen Einschränkungen zu nennen, darunter am häufigsten ältere Menschen. Beide Gruppen spielen für den Cottbuser Wohnungsmarkt eine wichtige Rolle. Familien tragen dazu bei, die Einwohnerzahl stabil zu halten und bringen nicht zuletzt Leben in die

Stadt. Daher ist es ein großes Warnzeichen, dass 2018 und 2019 mehr Familien Cottbus in Richtung Umland verlassen haben, als von dort zugezogen sind. Die Gruppe der Älteren wird in Zukunft stadtweit so stark wachsen, dass der Bedarf nach wohnortnahen Lösungen und barrierefreien bzw. barrierearmen Wohnungen stark steigt. Vor allem im preiswerten Segment wird hier eine Herausforderung liegen.

Ebenfalls entscheidend für Cottbus sind junge Menschen bis etwa zur Familiengründungsphase. Sie können sich auf dem Cottbuser Wohnungsmarkt grundsätzlich sehr gut versorgen. Nicht zuletzt als Universitätsstadt muss es aber das Ziel sein, möglichst viele junge Menschen auch nach Abschluss der Ausbildung (inkl. Studium) zu halten. Die Erfahrungen in Cottbus zeigen, dass dies oft nicht gelingt. Im Saldo verliert die Stadt Einwohner ab Mitte 20 bis unter 30. Zukünftig wird der Wettbewerb um Studierende nochmals größer. Ein attraktiver Wohnungsmarkt mit innovativen Angeboten (auch für eine bevorstehende Familienphase) kann dazu beitragen, junge Menschen in Cottbus zu halten.

**Unterschiede in den Ortsteilen:** Die Rahmenbedingungen auf dem Wohnungsmarkt in den sieben städtisch geprägten Ortsteilen sowie in den zwölf ländlich geprägten Ortsteilen sind sehr unterschiedlich. In den städtisch geprägten Ortsteilen spiegelt sich die oben genannte Parallelität von Angebotsüberhängen und Engpässen wider. Hier erfolgt eine „Abstimmung mit den Füßen“. Unter den Vorzeichen einer gewissen Wahlfreiheit auf dem Wohnungsmarkt gewinnen beliebte Stadtbereiche, während es in weniger beliebten Quartieren häufiger Anreize für einen Zuzug oder einen Verbleib braucht. Während die Nachfrage nach Ein-/Zweifamilienhäusern praktisch flächendeckend gegeben ist, muss der Bau von neuen Mehrfamilienhäusern sehr genau auf die lokalen Gegebenheiten abgestimmt sein. Gleichzeitig gilt es, durch Investitionen auch weniger beliebte Ortsteile zu stärken: sei es durch gezielten Rückbau, durch Bestandsaufwertung oder durch die Ergänzung um neue Wohnformen.

**Abbau von Leerständen:** Theoretisch kann die künftig steigende Nachfrage nach Geschoss-

wohnungen zur Wiedervermietung von leerstehenden Wohnungen führen. Rein quantitativ ist aufgrund der vorausgerechneten Neubaunachfrage kein Rückbau in Cottbus mehr erforderlich. Allerdings sind die bestehenden Leerstände oft nicht mehr nachfragegerecht. Für solche Wohnungen, für die auf dem Wohnungsmarkt zukünftig keine Akzeptanz mehr zu erwarten ist und Investitionen nicht rentabel sind, ist ein Rückbau sinnvoll.

Der Rückbau sollte sich, wie auch in der Vergangenheit, auf Bestände ohne Zukunftsperspektive konzentrieren. Soweit praktikabel, sollten größere Familienwohnungen (4 Zimmer) ausgenommen werden, um das überschaubare Angebot in diesem Segment nicht zusätzlich zu verringern. Auch können Objekte mit einfachem Standard, aber in gut nachgefragten Lagen, dort zu einer sozialen Durchmischung beitragen.

**Flächenkontingent:** Die Stadt Cottbus verfügt stadtweit über ausreichend Flächenpotenziale für Wohnungsbau. Bei der aktuellen Überarbeitung des Flächennutzungsplans orientiert sich die Verwaltung vorausschauend an der oberen Wachstumsvariante der Bevölkerungsprognose, weil erfahrungsgemäß ein Teil der Flächen nicht aktivierbar sein wird. Eine Herausforderung besteht u. a. darin, bei der Flächenentwicklung die Ziele der Stadtentwicklung außerhalb der Bauleitplanung umzusetzen. Das Kontingent an Flächen im städtischen Eigentum ist überschaubar.

**Cottbus stellt Weichen für Wachstum:** Cottbus verfolgt mit der mittleren Planungsvariante, d. h. der Hauptvariante der städtischen Bevölkerungsprognose, ein ambitioniertes Wachstumsziel. Um die vorausgerechneten rd. 7 % mehr Einwohner bis zum Jahr 2040 zu gewinnen, braucht es einen erfolgreichen Strukturwandel. Soll es gelingen, diejenigen in Cottbus zu halten, die bereits dort wohnen, und zusätzlich neue Einwohner unter den zukünftigen Beschäftigten zu gewinnen, muss der Wohnungsmarkt vorbereitet sein und sich sukzessive den neuen Anforderungen anpassen. Hierzu gehören vor allem ausreichende Flächenpotenziale und nachfragegerechte Wohnangebote. Diese können zwar nicht herbeiführen, dass das

Zielszenario eintrifft. Sind sie aber nicht gegeben, kann das Zielszenario allein schon deshalb nicht erreicht werden.

Je nachdem, inwieweit es gelingt, derzeit leerstehende Wohnungen bei steigender Wohnungsnachfrage wieder zu vermieten, braucht es bei der Zielgröße der Bevölkerungsprognose bis zum Jahr 2040 zwischen rd. 2.750 und 4.350 zusätzliche neue Wohnungen in Mehrfamilienhäusern und insgesamt gut 2.250 neue Ein-/Zweifamilienhäuser in der Stadt. Damit fällt die tatsächliche Bautätigkeit bei Mehrfamilienhäusern in den vergangenen fünf Jahren sogar etwas höher aus als langfristig erforderlich; bei den Eigenheimen bräuchte es eine leichte Steigerung um rd. zehn Einheiten pro Jahr.

**Unsicherheiten zum Eintritt des Wachstumsszenarios:** Treten die Annahmen der Hauptvariante aus der Bevölkerungsprognose ein, so stellt die vorliegende Wohnungsnachfrageprognose eine sehr verlässliche Basis für die zukünftige quantitative Nachfrage dar. So ist die Haushaltssituation der zukünftigen Bewohner in Cottbus verhältnismäßig gut vorherzusagen, weil die meisten Haushalte der Jahre bis 2040 schon heute gegründet sind und die Größen- und Altersstrukturen der Haushalte sich nicht abrupt ändern. Neben der langfristigen (= demografischen) Entwicklung wird die Wohnungsnachfrage mittelfristig auch durch die wirtschaftliche Situation der Haushalte geprägt. So ist es möglich, dass trotz zunehmender Bevölkerungszahl die Wohnungsnachfrage kurzfristig weniger ansteigt, als prognostiziert (quantitative Abweichung) oder die Ein-/Zweifamilienhausnachfrage weniger schnell ansteigt als angenommen (qualitative Abweichung). Solche kurz- oder mittelfristigen Einkommenseffekte sind, wie auch andere Aspekte (z. B. tatsächlicher Ersatzbedarf), nicht vorhersehbar und spielen in der vorliegenden, auf 2040 fokussierten, Prognose keine Rolle. Insofern sind die Prognosen als langfristige Entwicklungskorridore und nicht als punktgenaue Vorhersagen für jedes Einzeljahr zu verstehen.

Wenn weniger Wohnungen als die prognostizierte Anzahl gebaut werden, die potenzielle Nachfrage aber so hoch ausfällt wie vorausberechnet, wird sich der Markt anspannen und

die Preise und Mieten werden steigen. Bei den Mehrfamilienhäusern wird der verbleibende Leerstand sinken und es werden mehr Menschen auch aus weiteren Entfernungen einpendeln. Steigen die Preise und Mieten stärker als die Einkommen, geht auch die Wohnflächennachfrage zurück – zumindest bei umziehenden Haushalten, um ihr Gesamtbudget für die Wohnkosten einzuhalten. Auch verlassen z. B. junge Erwachsene später das Elternhaus und bleiben während der Ausbildung bzw. dem Studium zu Hause wohnen, Paare schieben Trennungen auf und es entstehen mehr Wohngemeinschaften. Ein Teil der Haushalte, die gerne im Ein-/Zweifamilienhaus wohnen würden, wird ins Umland abwandern, ein anderer Teil wird in der Stadt bleiben und möglichst „einfamilienhausähnliche“ Geschosswohnungen beziehen.

Wenn weniger Menschen zuziehen oder die Einwohnerzahl sogar weiter sinkt, ändern sich die Vorzeichen für den Neubau. Es verbleibt dann der qualitative Neubau, der umso wichtiger wird, um zu verhindern, dass Haushalte abwandern, die in Cottbus nicht fündig werden.

### **Wohnungspolitische Handlungsfelder und Instrumente**

Ziel der Stadt Cottbus ist es, den Wohnungsmarkt zu stärken und Wachstum zu befördern. Hierfür gilt es Defizite zu beheben, Potenziale zu nutzen und geeignete Rahmenbedingungen zu schaffen. Die strategische Ausrichtung bezieht sich sowohl auf den Status quo als auch auf die zukünftige Entwicklung. Aus den dargestellten Herausforderungen ergeben sich die vier Handlungsfelder Baulandpolitik, Wohnungsneubau, Bestandsentwicklung und zielgruppenspezifische Ziele sowie Querschnittsthemen. Im Folgenden werden die Instrumente zur Umsetzung dieser Ziele benannt und kurz beschrieben, den jeweiligen Handlungsfeldern zugeordnet und ihre aktuelle Relevanz für Cottbus eingeschätzt.

#### **Baulandpolitik**

- Baulandbereitstellung – hohe Relevanz: Ausreichend Bauland ist die Voraussetzung

für den erforderlichen Neubau. Je mehr Flächenpotenziale zur Verfügung stehen, umso größer ist zudem die dämpfende Wirkung auf die Grundstückspreise. Die vorbereitende und verbindliche Bauleitplanung sind daher als Instrumente des Flächenmanagements unentbehrlich für den erforderlichen Wohnungsneubau.

- Strategische Bodenvorratspolitik – hohe Relevanz: Als Planungshoheit kann die Stadt Cottbus vor allem auf solche Projektentwicklungen Einfluss nehmen, die auf eigenen Flächen realisiert werden. Hier sind z. B. Konzeptvergaben und dialogorientierte Verfahren möglich. Dafür bedarf es einem Pool an Potenzialflächen im städtischen Eigentum, um langfristig stadtentwicklungs- und wohnungspolitische Ziele umsetzen zu können. Eine strategische Bodenvorratspolitik und aktive Liegenschaftspolitik sowie ein städtisches Flächenmanagement sind zentrale Elemente der Baulandaktivierung im Sinne städtischer Ziele.
- Konzeptvergaben – hohe Relevanz: Bei einer Konzeptvergabe werden städtische Liegenschaften nicht an den Höchstbietenden verkauft oder verpachtet, sondern an den Bieter, der die zuvor festgelegten konzeptionellen Kriterien am besten erfüllt. Ziel der Konzeptvergabe ist es, Einfluss auf das Vorhaben zu nehmen und städtische Ziele zu erreichen.
- Beteiligung an Folgekosten – hohe Relevanz: Bei der Entwicklung neuer Wohnungsbauvorhaben entstehen häufig Folgekosten für die soziale Infrastruktur. Die Stadt Cottbus verfolgt daher – wie auch viele andere Kommunen – das Ziel, Investoren an den Folgekosten zu beteiligen.
- Baulandmodell – (zunächst) geringe Relevanz: Ein Baulandmodell soll dazu beitragen, die Versorgung der Bevölkerung mit preisgünstigem Wohnraum zu verbessern und die Investoren an Folgekosten des Wohnungsbaus zu beteiligen (vgl. Seite 5).

## Wohnungsneubau

- Neubau unterstützen, Qualitäten weiterentwickeln, Leuchtturmprojekte – hohe Relevanz: Der Neubau von Wohnungen zielt nicht nur auf ein quantitativ ausreichendes Wohnungsangebot. Er erfüllt in Cottbus auch die Aufgabe, das Angebot qualitativ zu diversifizieren. Das gilt für Marktsegmente, in denen eine sehr stabile Nachfrage vorhanden ist. Hierzu zählen z. B. höherwertige Miet- und Eigentumswohnungen sowie Eigenheime. Im Zuge des Strukturwandels kann die Nachfrage nochmals ansteigen. Der Neubau sollte darüber hinaus stets über hohe städtebauliche und nutzergerechte Qualitäten verfügen. Ziel sollte es sein, auch Leuchtturmprojekte zu realisieren, die eine positive Aufmerksamkeit und überregionale Berichterstattung erreichen. Sie tragen damit nicht nur dazu bei, neue Zielgruppen zu erschließen, sondern auch Cottbus als attraktiven Wohnstandort bekannt zu machen.
- Innenentwicklung und Flächenaktivierung – hohe Relevanz: Ein Kernziel bei der Siedlungsflächenentwicklung ist die Innenentwicklung. Werden Baulücken, bisher nicht oder untergenutzte Flächenpotenziale und Brachen aktiviert, können flächensparend neue Wohnungen entstehen und die bestehende städtische Infrastruktur besser genutzt werden. Gleiches gilt für Konversionsgrundstücke.
- Gezielte Mischung Wohnungstypologien – hohe Relevanz: Eine gezielte Mischung von unterschiedlichen Wohnungstypologien trägt dazu bei, das Wohnungsangebot kleinräumig zu diversifizieren und die Mischung in einem Quartier zu unterstützen. Das kann dazu beitragen, Quartiere zu stabilisieren und ihre Attraktivität zu steigern.
- Städtebauliche Verträge – mittlere Relevanz: Städtebauliche Verträge werden zwischen der Stadt und einem Bauträger, Projektentwickler oder Investor mit dem Ziel geschlossen, städtische Ziele zu erreichen. Das können beispielsweise Gestaltungs- und Qualitätsvorgaben oder die Realisierung bestimmter Wohnangebote sein,

aber auch die Verteilung von Erschließungs- und Planungskosten.

- Neubau von geförderten Wohnungen – (derzeit) geringe Relevanz: Der Neubau von geförderten Wohnungen zielt darauf, ein ausreichendes Angebot an preiswerten Wohnungen zu bieten. Dabei kann er auch in teureren Lagen zu einer Durchmischung beitragen und möglichen Segregationstendenzen entgegenwirken.
- Sektoraler Bebauungsplan zur Festsetzung von Flächen für den sozialen Wohnungsbau – derzeit keine Relevanz.

### Bestandsentwicklung

- Modernisierung und Sanierung im Bestand – hohe Relevanz: Mit Anpassungsmaßnahmen wird der vorhandene Wohnungsbestand an aktuelle und zukünftige Anforderungen aller Generationen angepasst.
- Altersgerechte Anpassung im Bestand – hohe Relevanz: Die gezielte altersgerechte Anpassung im Bestand ist im Hinblick auf die Zunahme bei der Zahl der Älteren wesentlich. Dadurch wird insbesondere älteren Haushalten das längere Wohnen bleiben in der eigenen Wohnung und/oder im eigenen Quartier ermöglicht.
- Aktualisierung Mietspiegel – hohe Relevanz: Der aktuelle Cottbuser Mietspiegel stammt aus dem Jahr 2011 und soll aktualisiert werden. Durch die im Juni 2021 beschlossene Reform des Mietspiegelrechts ist künftig für alle Gemeinden ab 50.000 Einwohnern verpflichtend ein einfacher oder qualifizierter Mietspiegel zu erstellen.
- Sozialwohnungen im Bestand – mittlere Relevanz: Ziel ist es, durch Vereinbarungen mit Wohnungsunternehmen preisgünstige Wohnungen im Bestand zu erhalten.
- Rückbau – mittlere Relevanz: Abbau von nicht mehr nachfragegerechten Wohnungsüberhängen. An geeigneten Standorten sind auch Teilrückbau oder Ersatzneubau mit höherer Qualität möglich.

### Zielgruppenspezifische Ansätze

- Zielgruppe Familien – hohe Relevanz: Ziel ist es, Familien in Cottbus zu halten und neue Familien zu gewinnen. Hierfür gilt es, ausreichend nachfragegerechten Wohnraum bereitzustellen. Damit soll es gelingen, die verstärkte Umlandabwanderung von Familien seit 2018 zu bremsen und nach Möglichkeit umzukehren.
- Baugruppen – mittlere Relevanz: Bei Baugruppen schließen sich mehrere Haushalte zusammen, um gemeinsam ein Grundstück zu kaufen und zu bebauen. Üblicherweise handelt es sich um urban orientierte Haushalte, die zentral, aber dennoch hinsichtlich Gebäude, Wohnung und Freiflächen ihren Vorstellungen entsprechend wohnen möchten. Meist gibt es auch gemeinschaftliche Flächen. Die Alterszusammensetzung variiert sehr je nach Projekt und Gruppe, insgesamt sind Familien am häufigsten vertreten. Baugruppen sind – wie auch andere gemeinschaftliche Wohnformen – bisher nur vereinzelt in Cottbus zu finden.
- Kosten der Unterkunft – hohe Relevanz: Die Unterkunftsrichtlinie der Stadt legt fest, welche Wohnkosten für Empfänger von Leistungen nach SGB II und SGB XII angemessen sind und im Rahmen der Transferleistungen über die Kosten der Unterkunft (KdU) abgedeckt werden. In Cottbus gilt eine Bruttokaltmiete (Nettokaltmiete plus kalte Nebenkosten) von maximal 6,50 EUR/m<sup>2</sup> Wohnfläche (entspricht einer Nettokaltmiete von 4,60 EUR/m<sup>2</sup> Wohnfläche). Dieser Wert ist seit 2005 unverändert und liegt unter dem Mietniveau im geförderten Wohnungsbau. Auch sind die Wohnungsmieten seit 2005 inflationsbedingt angestiegen. Daher sollten die KdU-Sätze durch ein sogenanntes schlüssiges Konzept überprüft werden.
- Belegungspolitik – hohe Relevanz: Im Bestand preiswerter Wohnungen gibt es ein Überangebot bei kleinen Wohnungen, aber ein überschaubares Angebot von 4-Zimmer-Wohnungen für Familien. Ziel ist es, durch Vereinbarungen mit den Wohnungsunternehmen diese großen

preisgünstigen Wohnungen für Familien mit geringer Zahlungsfähigkeit bereitzustellen und nicht durch kleinere Haushalte zu belegen.

- Zielgruppe Ältere – hohe Relevanz: Durch die demografische Entwicklung wird der Bedarf nach altersgerechten (generationengerechten) Wohnformen in Cottbus im Zeitverlauf deutlich größer. Es braucht Wohnangebote und Lösungen im Quartier, die es Bewohnern in den verschiedenen Phasen des Alterns ermöglichen, in der angestammten Umgebung wohnen zu bleiben. Ziel sollten Mehrgenerationennachbarschaften für Jung und Alt sein.

### Querschnittsinstrumente

- Monitoring – hohe Relevanz: Aufgrund der Unsicherheiten zur zukünftigen Entwicklung sollte die Stadt Cottbus die Bevölkerungsentwicklung und die Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt regelmäßig beobachten und ihr Instrumentarium im Zeitverlauf bei Bedarf anpassen.
- Steuerung und Dialog – mittlere Relevanz: Cottbus hat den umfassenden Stadtumbauprozess erfolgreich gemeistert. Hierzu haben die Akteure auf dem Wohnungsmarkt durch ihr konzertiertes Vorgehen in hohem Maße beigetragen. Cottbus verfügt damit über sehr breite Erfahrungen, die auch für zukünftige Entwicklungen förderlich sein können. Der weitere Dialog der Akteure und Investoren auf dem Wohnungsmarkt ist sinnvoll, um aktuelle Markterfahrungen und mögliche Hemmnisse auszutauschen.

### Ausblick

Der Wohnungsmarkt in der Stadt Cottbus befindet sich in einer Phase mit sehr unterschiedlichen Facetten. Die insgesamt entspannte Lage auf dem Wohnungsmarkt bringt ein Nebeneinander von Wohnungsüberhängen auf der einen und sehr gut nachgefragten Angeboten auf der anderen Seite mit sich. Auch kleinräumig sind diese Gegensätze sichtbar.

Für die Zukunft gilt es, den bisher so erfolgreichen Stadtumbauprozess fortzuführen und gleichzeitig das insgesamt sehr homogene Spektrum an Wohnformen weiter zu diversifizieren. Ergänzend zu Maßnahmen im Bestand braucht es hierfür weiterhin qualitativen Neubau, sowohl von Mehrfamilienhäusern als auch von Eigenheimen. Entsprechende Potenziale an Flächen, aber auch an Rückbau- und Sanierungsobjekten sind generell verfügbar. Mit diesen Maßnahmen und gezielten wohnungspolitischen Instrumenten, z. B. für einkommensschwächere Zielgruppen, bieten sich gute Möglichkeiten, Cottbus als Wohnstandort auch weiterhin zu stärken.

Ein attraktiver Wohnungsmarkt mit einem breiten Angebot für alle Zielgruppen ist auch deshalb unentbehrlich, weil Cottbus nicht nur nicht schrumpfen, sondern kräftig wachsen möchte. Das bedeutet, dass jetzige Cottbuser gehalten werden und es gleichzeitig sehr viele Zuzüge von außerhalb braucht. Der Wohnungsmarkt ist nicht der einzige Einflussfaktor darauf, ob dies gelingt. Er kann aber, auch mit Blick auf den Strukturwandel, eine entscheidende Rolle bei möglichen Standortentscheidungen von Haushalten spielen. Auch hier sind in Cottbus alle Voraussetzungen gegeben, um die Chancen und Potenziale zu nutzen und die Rahmenbedingungen für Wachstum zu schaffen.