

Stagnierende Wohnungsmärkte in Ost und West

Jürgen Vesper

1 Einleitung

Thema dieses Beitrags sind stagnierende oder schrumpfende Wohnungsmärkte in Ost- und Westdeutschland, also Wohnungsmärkte, die von einer konstanten oder rückläufigen Nachfrage geprägt sind bzw. künftig sein werden. Konkret drückt sich dies in einer stagnierenden oder schrumpfenden Zahl der Haushalte aus.

Zum Umgang mit Stagnation oder Schrumpfung lassen sich aus der Vergangenheit wenig Lehren ziehen: Wohnungsmärkte mit deutlichem Überangebot sind in Deutschland etwas völlig Neues. In den alten Ländern gab es zwar Mitte der 80er Jahre eine Entspannungsphase auf dem Wohnungsmarkt, die sich teilweise in Leerständen niederschlug. Jedoch handelte es sich bei dieser Entwicklung um ein vorübergehendes und vereinzelt Phänomen in speziellen Teilmärkten. Es wurde aufgrund massiver Zuwanderungen Anfang der 90er Jahre innerhalb kurzer Zeit von einer spürbaren Verknappung des gesamten Wohnungsangebots abgelöst, die bis Mitte der 90er Jahre anhielt.

In den neuen Ländern ging es zu DDR-Zeiten in erster Linie darum, Wohnungsknappheit zu beheben. Nach dem Beitritt zur Bundesrepublik wurde eine zentrale Aufgabe darin gesehen, die Wohnungsversorgung an das quantitativ wie qualitativ höhere Niveau in den alten Bundesländern heranzuführen und das Bageschehen entsprechend zu forcieren.

In vielen Städten der neuen Länder hat das Wohnungsüberangebot inzwischen Größenordnungen erreicht, die zuvor unvorstellbar waren. Mangels Erfahrung damit wurden die wachsenden Leerstände von der Wohnungswirtschaft bzw. Wohnungspolitik zunächst eher ungläubig zur Kenntnis genommen. Inzwischen setzt sich insbesondere angesichts der Dimension der Leerstände nach und nach die Überzeugung durch, dass es sich nicht nur um ein vorübergehendes, sondern um ein längerfristiges Phänomen handelt, das die ostdeutschen Wohnungsmärkte viele Jahre prägen dürfte.

Die Brisanz der Situation in Ostdeutschland und der daraus resultierende Handlungsdruck haben in der wohnungspolitischen Diskussion bisher von der Frage abgelenkt, wie sich die Wohnungsmärkte in den alten Ländern entwickeln werden. Zwar boomen einige Wohnungsmärkte, insbesondere im Süden, jedoch weist gleichzeitig ein Teil der Wohnungsmärkte in den alten Ländern durchaus eine Tendenz zu Überangeboten auf.

Zu fragen ist also:

- Handelt es sich bei längerfristig stagnierenden oder schrumpfenden Wohnungsmärkten um ein spezifisches Phänomen des Ostens, oder gibt es auch Anzeichen für eine längerfristige Stagnation von Wohnungsmärkten im Westen?
- Was sind die kennzeichnenden Ursachen und Einflussgrößen für die regionale Wohnungsmarktentwicklung bzw. für die Stagnation von Wohnungsmärkten in Ost und West?
- Unterscheiden sich die Wohnungsmarktprozesse in Ost und West grundsätzlich oder handelt es sich um ähnliche Prozesse, die jedoch Niveauunterschiede aufweisen?
- Welche Entwicklungen sind künftig bezogen auf stagnierende Wohnungsmärkte zu erwarten?
- Worauf muss sich die Wohnungspolitik aufgrund der festgestellten Entwicklungen einstellen?
- Kann der Westen hinsichtlich des Umgangs mit stagnierenden Wohnungsmärkten vom Osten lernen?

Die folgenden Ausführungen sollen einen Beitrag zur Beantwortung dieser Fragen leisten. Sie bauen im Wesentlichen auf zwei Gutachten zur regionalen Wohnungsmarktentwicklung in Sachsen und Nordrhein-Westfalen auf, die am IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH bearbeitet wurden.¹ Als das jeweils größte der neuen bzw. alten Bundesländer, sind beide Länder für einen Vergleich kennzeichnender Wohnungsmarktentwicklungen in Ost und West besonders gut geeignet.

Stagnation oder Schrumpfung ist kein vorübergehendes, sondern ein längerfristiges Problem. Zum Umgang damit lassen sich wenig Lehren aus der Vergangenheit ziehen.

(1)
Vesper, Jürgen; Thrun, Thomas; Jaedicke, Wolfgang: Stand und Perspektiven des Mietwohnungsmarktes im Freistaat Sachsen. Gutachten des IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums des Innern, Berlin 2000.

Vesper, Jürgen; Jaedicke, Wolfgang: Entwicklung des Wohnungsbedarfs in den Wohnungsmarkregionen in Nordrhein-Westfalen bis 2014. Gutachten des IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, im Auftrag des Ministeriums für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen, Berlin 2001.

(2)
Die Auswahl der Städte bzw. der Wohnungsmarkregionen (Stadt-Umland-Bereiche) erfolgte nach Ortsgröße, regionaler Lage im Freistaat, Wohnungsbestandsstruktur und Marktsituation.

2 Entwicklungen in ausgewählten Wohnungsmarkregionen im Freistaat Sachsen

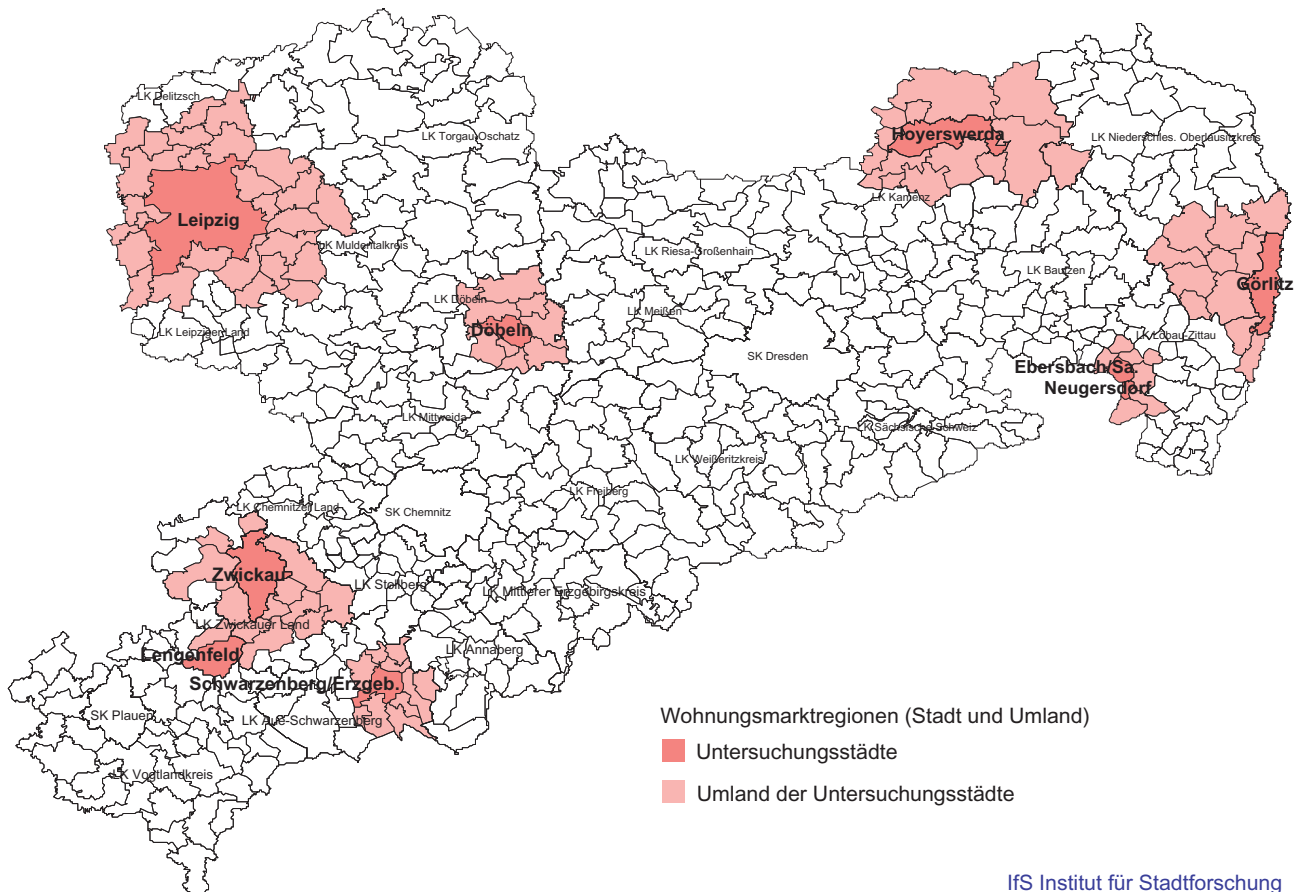
Grundlage der Untersuchung im Freistaat Sachsen war eine Analyse der bisherigen und künftig zu erwartenden Entwicklungen in acht ausgewählten Wohnungsmarkregionen (Stadt und Umland).² Die größte untersuchte Region ist Leipzig mit ca. 654 000 Einwohnern; davon wohnen in der Stadt Leipzig ca. 490 000 Einwohner. Die kleinste ist Ebersbach/Neugersdorf mit ca. 38 000 Einwohnern, wovon in den beiden Städten zusammen ca. 17 000 Einwohner leben. Zusätzlich wurde die Stadt Lengenfeld mit ca. 9 000 Einwohnern untersucht.³ Die einzelnen untersuchten sächsischen Wohnungsmarkregionen bzw. Städte mit ihrem jeweiligen Umland sind in Karte 1 dargestellt.

Kennzeichnende Entwicklungen in den letzten Jahren

Alle acht Wohnungsmarkregionen hatten von 1990 bis 1999 spürbare Bevölkerungsverluste mit Werten zwischen 5,2 % und 13,4 % (Wohnungsmarkregionen Leipzig und Hoyerswerda). Zwei hatten geringere und sechs höhere Bevölkerungsverluste als der gesamte Freistaat Sachsen, der von 1990 bis 1999 einen Bevölkerungsrückgang von 6,6% verzeichnete (Abb. 1).

Anders als zu vermuten sind arbeitsplatzbedingte Fernwanderungen nur in wenigen der untersuchten Regionen ausschlaggebend für die Bevölkerungsverluste. In sechs der acht Regionen haben Sterbeüberschüsse stärker zur Reduzierung der Bevölkerung beigetragen als Wanderungsverluste. Lediglich bei Hoyerswerda und Görlitz sind die Wanderungsverluste höher als die Sterbeüberschüsse. Die Wohnungsmarkregion

Karte 1
Sachsen



Leipzig weist als einzige von 1990 bis 1999 einen leicht positiven Wanderungssaldo auf.

Die sächsischen Wohnungsmarktregionen sind durch eine sehr unterschiedliche Bevölkerungsentwicklung zwischen Stadt und Umland gekennzeichnet, die in erster Linie auf die Umlandwanderung zurückzuführen ist. In den größeren Städten ist die Umlandwanderung stärker ausgeprägt als in den kleinen und führt dort zum Teil zu einer gegensätzlichen Bevölkerungsentwicklung zwischen Stadt und Umland. Am deutlichsten ist dieser Gegensatz in Leipzig, wo die Stadt von 1990 bis 1999 11,8 % an Bevölkerung verlor, während das Umland einen Anstieg von 21,5 % aufwies. Die höchsten Bevölkerungsverluste weist die Stadt Hoyerswerda mit 23,8 % auf; in deren Umland hat die Bevölkerung jedoch von 1990 bis 1999 um 3,8 % zugenommen.

Trotz der Bevölkerungsverluste wurde in den Städten und ihrem Umland in den letzten Jahren in erheblichem Maße gebaut. Am höchsten war die Bautätigkeit von 1995 bis 1999 in der Wohnungsmarktregion Leipzig mit 69 fertiggestellten Wohnungen pro 1 000 Einwohner (Stadt 64, Umland 90 WE/1 000 EW), am geringsten in der Wohnungsmarktregion Ebersbach/Neugersdorf mit sieben fertiggestellten Wohnungen je 1 000 Einwohner (Städte 5, Umland 8 WE/1 000 EW).

In den sächsischen Untersuchungsregionen ist der Wohnungsmarkt derzeit generell von deutlichem Überangebot gekennzeichnet. Ursächlich für die Leerstände sind eine negative Bevölkerungsentwicklung in den letzten Jahren in Verbindung mit gleichzeitig sehr hoher Bautätigkeit. Die Wohnungsmarktregionen verzeichneten Ende 1999 Leerstandsquoten zwischen 9 % (Lengenfeld) und 20 % (Görlitz), bezogen auf den Wohnungsbestand. Die Städte weisen dabei mit Werten zwischen 9 % und 25 % deutlich höhere Leerstandsquoten als die Gesamtregionen auf. Besonders hoch sind die Leerstandsquoten in den mittleren und größeren Städten, während sie in den kleinen Orten tendenziell niedriger liegen (Abb. 2).

Das Ausmaß der Überangebote ist demnach nicht einheitlich, sondern weist sehr große Unterschiede auf. Entsprechend unterscheidet sich auch die Dramatik der mit dem Leerstand verbundenen Probleme zwischen den Wohnungsmarktregionen bzw. zwischen den Städten.

Abbildung 1
Veränderung der Bevölkerung 1999 gegenüber 1990 in %

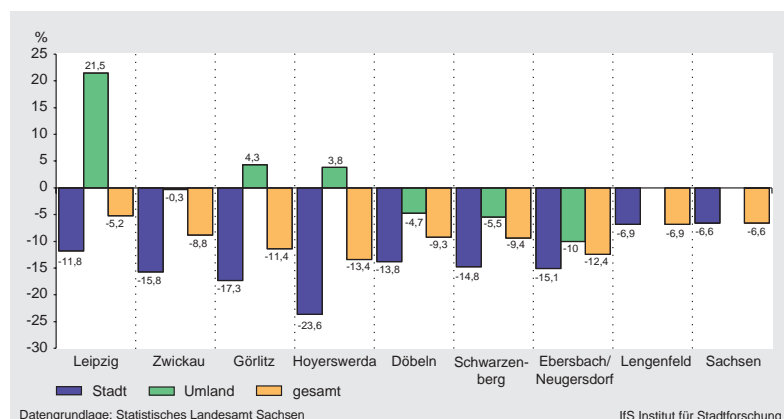
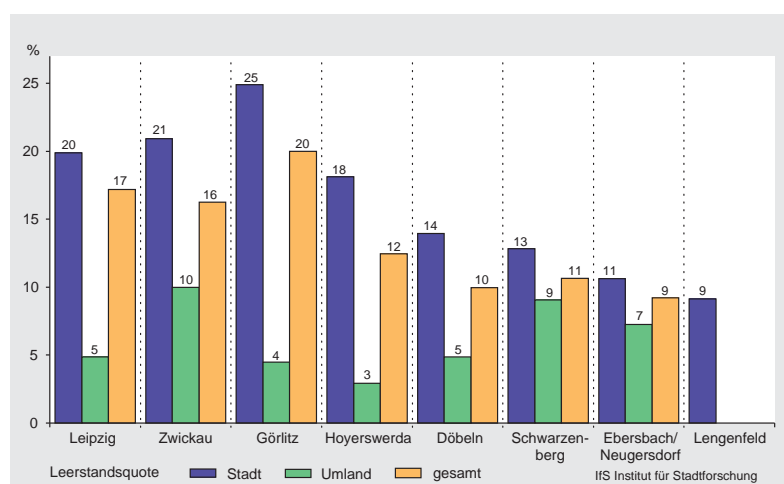


Abbildung 2
Leerstand in den Wohnungsmarktregionen in % (Stadt und Umland)



Künftig zu erwartende Entwicklungen

Auf der Grundlage der regionalisierten Bevölkerungsprognose des Statistischen Landesamtes des Freistaats Sachsen⁴ wurde im Rahmen der Studie für sieben der acht untersuchten sächsischen Wohnungsmarktregionen⁵ die künftige Entwicklung des Wohnungsbedarfs bzw. der Überangebote prognostiziert. Nach den Prognoseergebnissen wird die Bevölkerungszahl in den Wohnungsmarktregionen bis 2015 zwischen 8 und 18 % zurückgehen. In den großen Städten liegt der zukünftige Bevölkerungsrückgang mit Werten zwischen 11 und 26 % tendenziell noch deutlich höher als in der jeweiligen gesamten Wohnungsmarktregion.

Bei der Haushaltsprognose des IfS wurde davon ausgegangen, dass sich der Trend zu Haushaltsverkleinerungen auch künftig fortsetzen wird. Deren Wirkungen reichen jedoch nach den Ergebnissen der Prognose in den meisten Wohnungsmarktregionen

(3) Bei Lengenfeld wurde nur die Stadt herangezogen, da aufgrund der Ortsgröße kein „klassisches Umland“ existiert.

(4) Statistisches Landesamt des Freistaats Sachsen: Regionalisierte Bevölkerungsprognose für den Freistaat Sachsen bis 2015, Kamenz 2000; für die vom IfS untersuchten Wohnungsmarktregionen führte das Statistische Landesamt eine Sonderauswertung durch.

(5) Die Wohnungsbedarfsprognose erfolgte nur für sieben der acht untersuchten Wohnungsmarktregionen, da bei der Stadt Lengenfeld die Mindesteinwohnerzahl, ab der vom Statistischen Landesamt Daten der Bevölkerungsprognose zur Verfügung gestellt werden, unterschritten wurde.

Abbildung 3
Prozentuale Veränderung der Zahl der privaten Haushalte und
der Bevölkerung von 1999 bis 2015 in den Wohnungsmarktregionen

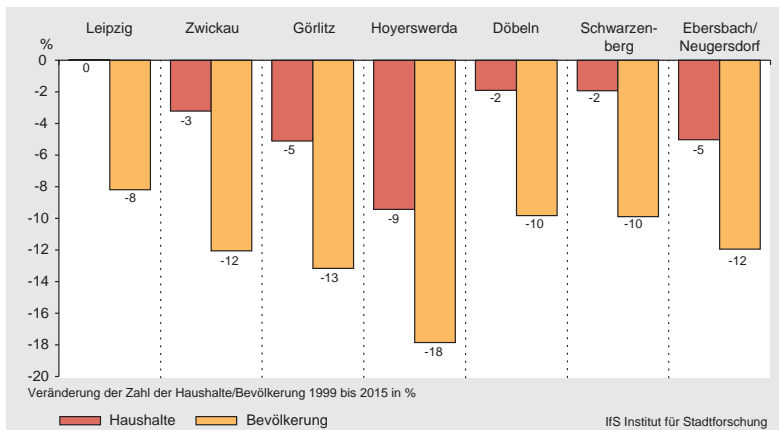
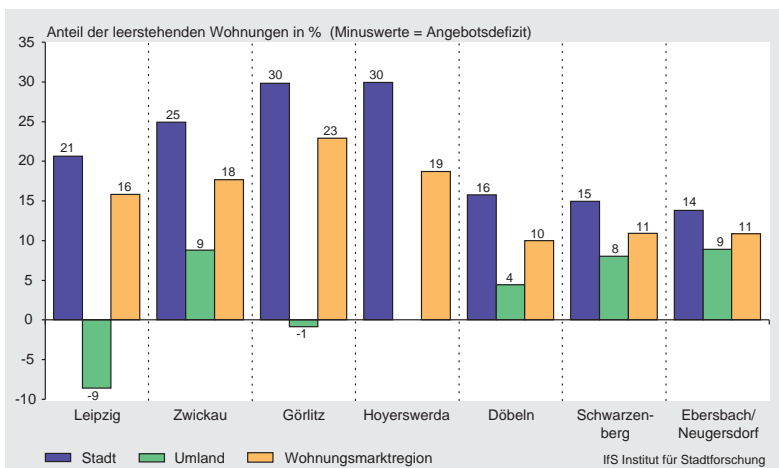


Abbildung 4
Leerstandsquoten im Jahr 2015 in Städten, Umland und Wohnungsmarktregionen (ohne Neubau)



nicht aus, um die Bevölkerungsverluste zu kompensieren. Lediglich die Wohnungsmarktregion Leipzig wird künftig – minimale – Zuwächse bei den Haushaltszahlen haben. Die übrigen Wohnungsmarktregionen haben bis 2015 einen zum Teil deutlichen Rückgang an Haushalten zwischen 2 % (Schwarzenberg und Döbeln) und 9 % zu erwarten (Hoyerswerda; Abb. 3). Demnach sind nicht nur die Ausgangslage, sondern auch die Perspektiven der künftigen Entwicklung bis 2015 bei den sächsischen Wohnungsmarktregionen sehr unterschiedlich.

In den Städten wird sich die Zahl der Haushalte bis 2015 stärker vermindern als in der jeweiligen Gesamtregion. Das Ausmaß des Rückgangs unterscheidet sich dabei erheblich. Dies lässt sich anhand der vier größten Städte verdeutlichen: Er beträgt 3 % in der Stadt Leipzig, 7 % in der Stadt Zwickau, in

der Stadt Görlitz 9 % und 17 % in der Stadt Hoyerswerda.

Die zu erwartende künftige Entwicklung der Zahl der Haushalte verdeutlicht, dass von der Nachfrageseite keine Verminderung des Überangebots bzw. der Leerstände in den Wohnungsmarktregionen ausgehen wird. Vielmehr ist in den meisten Regionen durch den zahlenmäßigen Rückgang der Haushalte eine Erhöhung des Überangebots zu erwarten. Diese Entwicklung wird sich überproportional in den Städten vollziehen, weil dort der Rückgang höher ist als jeweils in der gesamten Wohnungsmarktregion. Die Unterschiede bei der Leerstandssituation der Städte werden sich durch die künftige Haushaltsentwicklung bis 2015 tendenziell weiter verstärken, sowohl zwischen den Wohnungsmarktregionen bzw. zwischen den Städten als auch zwischen Stadt und jeweiligem Umland (Abb. 4).

Neben der Zahl der Haushalte wird auch der künftige Neubau zu einer Erhöhung der Leerstände beitragen. Diese Auswirkungen wurden anhand von verschiedenen Szenarien der künftigen Neubautätigkeit abgeschätzt. Dabei wurde davon ausgegangen, dass das Niveau des künftigen Neubaus in den Wohnungsmarktregionen im Vergleich zum Zeitraum 1995–1999 spürbar niedriger liegen wird und der künftige Rückgang insbesondere den Bau von Mehrfamilienhäusern und weniger von Ein- bis Zwei-Familienhäusern betreffen wird. Bei einem der Szenarien wurde geprüft, welche Auswirkungen ein angenommener weiterer Wohnungsbau auf dem Niveau der bisherigen Bautätigkeit von Wohnungen in Ein- bis Zwei-Familienhäusern auf die Leerstände hat.

Nach den Ergebnissen dieses Szenarios würden der Rückgang der Haushalte und weiterer Wohnungsneubau in den Wohnungsmarktregionen, insbesondere in den Städten, zu einem spürbaren Anstieg des Überangebots führen. In den Städten Görlitz und Hoyerswerda, die 1999 Leerstandsquoten von 25 % und 18 % aufwiesen, steigt nach diesen Ergebnissen das Überangebot bis zum Jahr 2015 (ohne Berücksichtigung etwaiger Abrisse) auf 35 % bzw. 34 % (ca. 15 000 bzw. 10 000 Wohnungen). Beide Städte nehmen unter den Untersuchungsstädten im Jahr 2015 die Spitzenplätze ein. In den Städten Zwickau und Leipzig steigt die Leerstandsquote von 21 % bzw. 20 % im

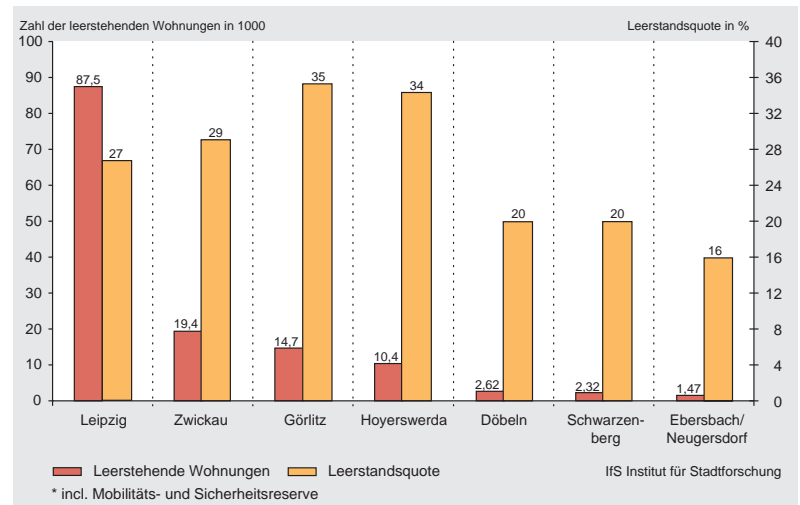
Jahre 1999 auf 29 % bzw. 25 % (ca. 19 000 bzw. 88 000 Wohnungen) im Jahr 2015. In den kleineren Untersuchungsstädten gibt es ebenfalls einen Anstieg der Leerstandsquoten, jedoch mit weitaus geringeren Werten zwischen 16 % und 20 % (Abb. 5).

In den gesamten Wohnungsmarktregionen sind im Jahr 2015 zwar etwas niedrigere Leerstandsquoten als in den jeweiligen Städten zu erwarten, jedoch steigen sie bis zum Jahr 2015 ebenfalls spürbar auf Werte zwischen 15 % und 30 % an. In einigen Wohnungsmarktregionen drohen somit Leerstände, die doppelt so hoch sind wie in anderen Regionen.

Das Überangebot in den untersuchten Wohnungsmarktregionen ist bereits heute sehr hoch und wird in Zukunft noch weiter ansteigen. Selbst ein geringerer als bei der Prognose zugrunde gelegter Bevölkerungsrückgang und ein – unrealistischer – völliger Stop des Wohnungsneubaus würden nicht ausreichen, um das Überangebot in absehbarer Zeit abzubauen. Soll ein solcher Abbau in absehbarer Zeit erfolgen, sind massive Abrisse erforderlich: In den Wohnungsmarktregionen der vier größten Untersuchungsstädte (Leipzig, Zwickau, Görlitz, Hoyerswerda) müssen über 15 Jahre jährlich zwischen 1,7 % und 2,0 % des Wohnungsbestands (zwischen 1 000 Wohnungen in Hoyerswerda und 7 000 Wohnungen in Leipzig) abgerissen werden, um das Überangebot vollständig abzubauen (bei Berücksichtigung einer Mobilitätsreserve von 3 %). In den anderen Wohnungsmarktregionen sind es jährlich zwischen 1,0 % und 1,3 %.

Die Perspektive der untersuchten Wohnungsmarktregionen bzw. Städte über viele Jahre wird sein: Sie werden mit einem erheblichen Überangebot leben und sich mit einer schrittweisen Konsolidierung des Wohnungsmarktes durch eine umfangreiche Wegnahme von Wohnungsbeständen zu beschäftigen haben. Angesichts der Dimensionen der notwendigen Abrisse sind hiervon die gesamte Stadtstruktur und alle Bereiche der Stadtentwicklungspolitik betroffen. Für die in vielen ostdeutschen Städten anstehenden Aufgaben hat sich deshalb inzwischen der Begriff „Stadtumbau“ durchgesetzt. Der Umgang mit dem Leerstand dürfte für die meisten ostdeutschen Städte eine wichtige Aufgabe in den kommenden Jahren sein, jedoch stechen dabei einige Städte hervor, in denen die Dramatik der Entwicklungen besonders

Abbildung 5
Gesamtleerstand im Jahr 2015 ohne Abbau des Überangebots in den Städten*



hoch und die Problemlösungen besonders langwierig erscheinen.

Einordnung der Ergebnisse zu den sächsischen Wohnungsmarktregionen

Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, inwieweit die Ergebnisse zu den sächsischen Wohnungsmarktregionen für die neuen Länder verallgemeinerbar sind und ob sie sich mit anderen Befunden decken.

Die Leerstandsquote in den neuen Ländern betrug 1998 13 %, wobei zwischen den einzelnen neuen Ländern mit einer Spanne von 9 % bis 17 % deutliche Unterschiede bestanden. Sachsen verzeichnet mit 17 % im Vergleich zu dem Wert für die gesamten neuen Bundesländer überdurchschnittliche Leerstände.⁶

Die oben dargestellten sächsischen Wohnungsmarktregionen bzw. die untersuchten Teilräume (Stadt und Umland) weisen bezogen auf die Leerstandssituation ein sehr breites Spektrum an Werten auf, die teilweise deutlich über oder unter dem Durchschnitt der neuen Länder von 13 % liegen (z.B. die Stadt Görlitz mit 25 % und das Umland von Hoyerswerda mit 3 %). Die Unterschiedlichkeit der Verhältnisse in den neuen Ländern wird somit durch die untersuchten sächsischen Wohnungsmarktregionen in hohem Maße wiedergegeben.

Was die künftige Entwicklung der Haushalte bzw. der Leerstände angeht, gibt es deutliche Unterschiede zwischen den Ergebnissen zu den sächsischen Wohnungsmarktregionen und den Befunden im Bericht der Kommission „Wohnungswirt-

Städte werden sich über viele Jahre mit einem erheblichen Überangebot und mit der schrittweisen Konsolidierung des Wohnungsmarktes durch eine umfangreiche Wegnahme von Wohnungsbeständen zu beschäftigen haben. Als Lösung des Leerstandsproblems sollte nicht auf eine etwaige Zuwanderung gesetzt werden.

(6) Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Mikrozensus Zusatzhebung 1998 – Wohnsituation der Haushalte. Wiesbaden 1999. = Fachserie 5, Heft 1, S. 24–25

(7) Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern. Bericht der Kommission, im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bauwesen und Raumordnung. Bearbeitung: empirica, Wirtschaftsforschung und Beratung, November 2000, S. 43 ff.

(8) Den Verfassern des Kommissionsberichts ist das Problem der regional ungleichen Entwicklung durchaus bewusst, denn sie schreiben auf S. 44: „Es fällt schwer, diese abstrakten globalen Daten auf einzelne Städte zu übertragen und sich vorzustellen, was dies für die jeweilige Stadt bedeutet. Auch, da die Überschussquoten, wie bereits heute, stark streuen werden.“

(9) Wie eine Prognose des IfS für das Land Brandenburg ergab, ist künftig nicht nur in Sachsen, sondern auch in anderen neuen Ländern eine sehr ungleiche räumliche Entwicklung der Wohnungsnachfrage zu erwarten: Vesper, Jürgen; Jaedicke, Wolfgang; Volkerding, Hans Jürgen: Entwicklung des Wohnungsbedarfs im Land Brandenburg bis zum Jahr 2010, Gutachten des IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, im Auftrag des Ministeriums für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg. – Berlin 1998

(10) Franz, Peter: Wohnungsleerstand in Ostdeutschland: differenzierte Betrachtung notwendig. In: *Wirtschaft im Wandel*, (2001) 11, S. 266

(11) Franz, Peter: Leerstände in ostdeutschen Städten: keineswegs nur ein wohnungspolitisches Problem. In: *Wirtschaft im Wandel*, (2001) 2, S. 33

(12) Siehe hierzu Riedel, Jürgen; Untiedt, Gerhard u.a.: *Preparity – Strukturpolitik und Raumplanung in den Regionen an der mitteleuropäischen EU-Außengrenze zur Vorbereitung auf die EU-Osterweiterung*, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, Dresden 2001, S. 70 ff.; ISA Consult: *Expertise zur EU-Osterweiterung – Arbeitsmarktpolitische Konsequenzen und Handlungsoptionen für Mecklenburg-Vorpommern*, Schwerin 2001. = *Forschungsberichte zur Arbeitsmarktpolitik des Ministeriums für Arbeit und Bau Mecklenburg-Vorpommern*, Heft 14

schaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“. Der Kommissionsbericht geht für die neuen Länder (ohne Berlin) für das Jahr 2010 von einer gegenüber 1998 unveränderten Zahl von 900 000 Überschusswohnungen aus und erst danach von einem weiteren Anstieg auf 1 300 000 bis 2020. Er suggeriert damit eine Verschnaufpause bei der Leerstandsentwicklung in den kommenden 10 Jahren und konstatiert: „In den nächsten 10 bis 15 Jahren sind vor allem die schon jetzt aufgelaufenen knapp eine Million Leerwohnungen zu ‚verarbeiten‘.“⁷

Die Befunde für Sachsen weichen hiervon stark ab: Die untersuchten Städte haben eine solche Verschnaufpause bis 2010 nicht, sondern die Leerstände werden weiter ansteigen. Die Abweichung dürfte daher rühren, dass die Untersuchung zu Sachsen die Wirkungen regionaler Ungleichgewichte in der künftigen Haushaltsentwicklung auf die Leerstandsentwicklung einbezieht, der Kommissionsbericht mit seinen Berechnungen auf Basis der gesamten neuen Länder diese Wirkungen jedoch unberücksichtigt lässt.⁸ Aufgrund der fehlenden regionalen Differenzierung wird in diesem Bericht die künftige Leerstandsentwicklung tendenziell unterschätzt.

Regionale Ungleichgewichte in der künftigen Haushaltsentwicklung führen einerseits in Gebieten, die keine bzw. geringe Leerstände und einen Zuwachs an Haushalten aufweisen, zu zusätzlichem Neubaubedarf (insbesondere im Umland der Städte). Auf der anderen Seite führen sie in Gebieten mit einer Abwanderung bzw. einem Rückgang von Haushalten zu einem Anstieg des Leerstands (insbesondere in den Städten).⁹ Bei ungleicher räumlicher Entwicklung entsteht somit ein insgesamt höherer Leerstand als bei ausgeglichener räumlicher Entwicklung.

Die Ergebnisse aus Sachsen zeigen, dass aufgrund der ungleichen Entwicklung von Stadt und Umland die Leerstände in den Städten weiter steigen werden. Deshalb dürften sich die Leerstände in den neuen Ländern anders als im Kommissionsbericht angenommen nicht erst ab 2015, sondern bereits derzeit weiter erhöhen. Die Zahlen des Gesamtverbands der Wohnungswirtschaft zur erneuten Erhöhung der Leerstände in den neuen Ländern im Jahr 2000 stützen diese Vermutung.¹⁰ Damit stellt sich auch die Frage, ob die Zahl von 300 000 bis 400 000 Wohnungen, die nach Ansicht der Kommission in den neuen Ländern bis

2010 abgerissen werden muss, nicht deutlich zu niedrig gegriffen ist.

Andererseits gibt es Befürchtungen, dass die von der Kommission genannte Größenordnung für den Abriss in den neuen Ländern zu hoch sei und damit eine Abrisswelle angeschoben werde, die das Wohnungsangebot zu stark verknappen würde. Begründet wird dies mit Wanderungsszenarien, die sich in absehbarer Zeit wieder eine stärkere Wohnungsnachfrage infolge der EU-Osterweiterung vorstellen können.¹¹ Dem kann insbesondere auf Grundlage der Ergebnisse zu den sächsischen Wohnungsmärkten entgegengehalten werden, dass die Dimension der derzeitigen Leerstände in den neuen Ländern und die zu erwartenden Entwicklungen der Haushaltszahlen eine immense Zuwanderung aus dem Ausland erfordern würde, um das Überangebot zu kompensieren oder gar zu einer Verknappung zu führen. Dies gilt um so mehr, als bei steigender Zuwanderung aus dem Ausland fraglich ist, wie hoch die Anteile sind, die davon auf die neuen Länder entfallen.

Aufgrund der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und der wenigen Anlaufstellen und Kontaktpunkte (ansässige Landsleute) in den neuen Ländern dürfte sich wie bereits in der Vergangenheit ein weit überproportionaler Anteil der Zuwanderung aus dem Ausland auf die alten Bundesländer richten.¹² Die von Leerstand betroffenen Städte in den neuen Ländern werden daher aller Wahrscheinlichkeit nach von etwaigen zusätzlichen Wanderungsgewinnen aufgrund der EU-Osterweiterung unterproportional profitieren. Es erscheint daher sinnvoll, nicht auf etwaige Zuwanderungen als Lösung des Leerstandproblems in den neuen Ländern zu setzen, sondern sich auf die Notwendigkeit umfangreicher Abrisse einzurichten, die eher über als unter den von der Kommission genannten Größenordnungen liegen dürften.

3 Entwicklung in unterschiedlichen Wohnungsmarkttypen des Landes Nordrhein-Westfalen

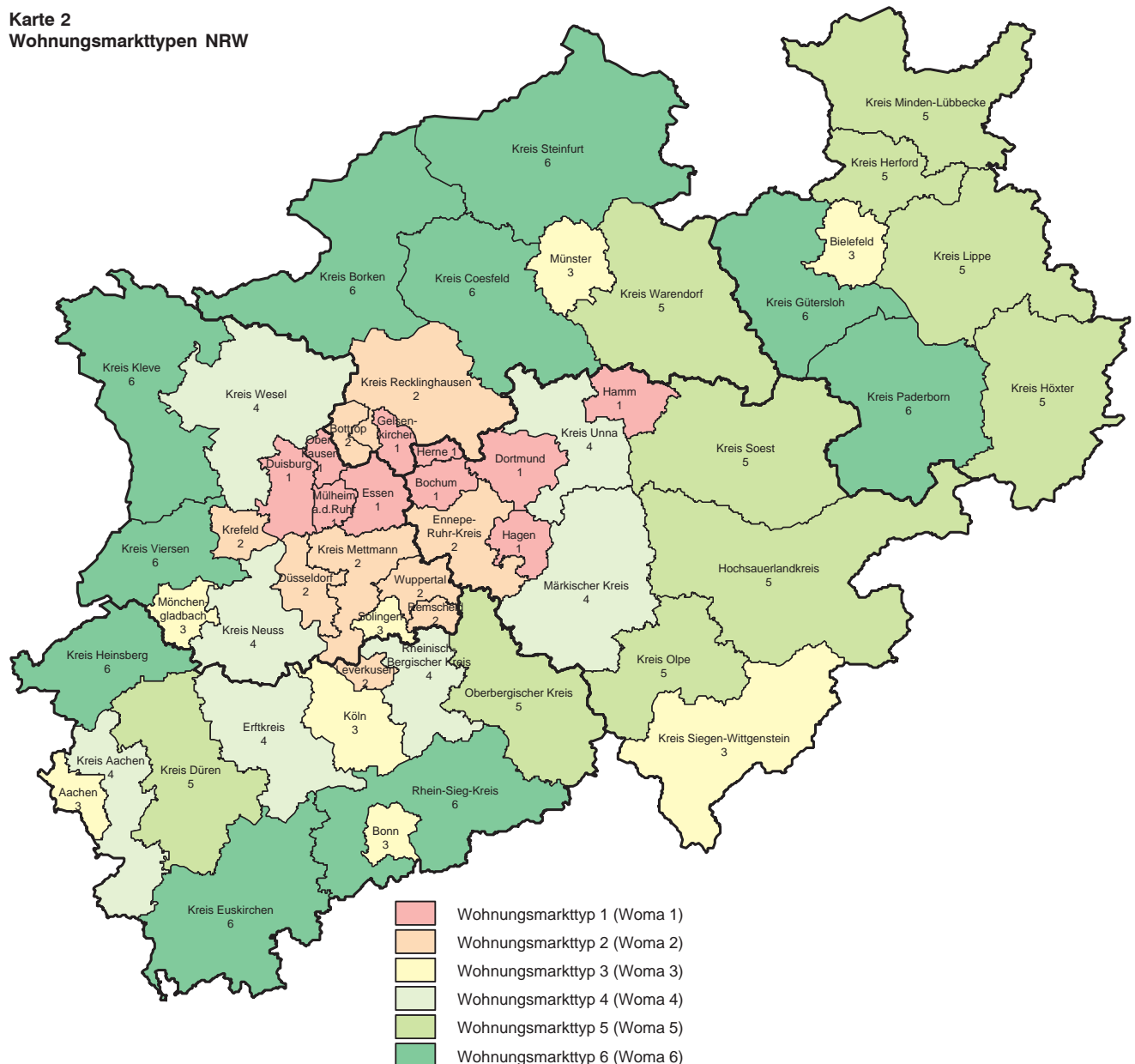
Im Rahmen der Untersuchung für Nordrhein-Westfalen hat das IfS eine flächendeckende Prognose der Entwicklung der Zahl der Haushalte und des Neubaubedarfs durchgeführt, die auf der Bevölkerungsprognose des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik (LDS)¹³ aufbaut. Zusätzlich zur landesweiten Prognose wurden auf Kreisebene sechs Wohnungsmarkttypen unterschieden, auf deren Grundlage das Spektrum der zu erwartenden unterschiedlichen regionalen Entwicklung auf den Wohnungsmärkten aufgezeigt werden sollte.

Die Einteilung der Wohnungsmarkttypen orientierte sich daher vorrangig an der künftigen Bevölkerungsentwicklung sowie an Merkmalen des Wohnungsbestands und der Siedlungsstruktur: Die Wohnungsmarkttypen 1 bis 3 setzen sich in erster Linie aus den kreisfreien Städten und Kreisen der Ballungsgebiete zusammen. Wohnungsmarkttyp 4 besteht vor allem aus Umlandkreisen der Ballungsgebiete, und die Wohnungsmarkttypen 5 und 6 repräsentieren verschiedene Teile des ländlichen Raums (Karte 2).

Die Wohnungsmarktregionen in Nordrhein-Westfalen haben in den vergangenen Jahren eine spürbare Entspannung erfahren und weisen derzeit relativ ausgeglichene

(13) Vorausberechnung der Bevölkerung in den kreisfreien Städten und Kreisen Nordrhein-Westfalens, Bevölkerungsprognose 1999 bis 2015/2040. Hrsg.: Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf 1999. = Beiträge zur Statistik des Landes Nordrhein-Westfalen, Heft 819

Karte 2
Wohnungsmarkttypen NRW



Von Ballungsgebieten geprägte Wohnungsmärkte in NRW bewegen sich künftig zwischen leichtem Schrumpfen und leichtem Wachstum. Von Umlandkreisen und ländlichen Gebieten geprägte Wohnungsmarkttypen verzeichnen spürbare Zuwächse.

ne Wohnungsmarktverhältnisse auf. Ursache für die allgemeine Entspannung ist zum einen ein relativ hohes Niveau der Bautätigkeit; zum anderen hat sich das Bevölkerungswachstum in den letzten Jahren aufgrund von Sterbefallüberschüssen und geringerer Zuwanderung zunehmend verlangsamt und stagniert inzwischen.

Künftige Entwicklung der Bevölkerung und der privaten Haushalte

Die Bevölkerung in Nordrhein-Westfalen wird – nach der Prognose des LDS – bis 2014 landesweit leicht sinken (-1,3 %). Die von Ballungsgebieten geprägten Wohnungsmarkttypen verzeichnen zukünftig durchweg Bevölkerungsverluste, wobei diese bei den Wohnungsmarkttypen 1 (Ruhrgebietsstädte) mit -8,9 % und 2 (übrige nördliche Ballungsgebiete) mit -4,8 % deutlich ausfallen, während sie bei Wohnungsmarkttyp 3 (Ballungsgebiete im Südwesten des Landes und solitäre Verdichtungsgebiete) mit -1,8 % moderat sind. Die Wohnungsmarkttypen 4 (Umlandkreise der Ballungsgebiete) und 5 (überwiegend ländlicher Raum) verzeichnen mit +0,9 % bzw. +1,4 % einen leichten Bevölkerungszuwachs bis 2014. Deutliche Bevölkerungszuwächse von 6,0 % hat Wohnungsmarkttyp 6 (ländliche Kreise entlang der Landesgrenzen) zu erwarten.

Die prognostizierten hohen Bevölkerungszuwächse des Wohnungsmarkttyps 6 resultieren aus einem positiven Wanderungssaldo, der bereits in der Vergangenheit gegenüber allen übrigen Wohnungsmarkttypen bestand. Die Städte des Ruhrgebiets, die in den letzten Jahren Bevölkerung an alle übrigen Wohnungsmarkttypen verlo-

ren, werden auch künftig ein negatives Wanderungssaldo gegenüber den übrigen Landesgebieten aufweisen. Alle drei Wohnungsmarkttypen, die den Ballungsgebieten zuzurechnen sind, werden überdurchschnittlich von einer negativen natürlichen Bevölkerungsentwicklung (Sterbefallüberschüsse gegenüber Geburten) betroffen sein.

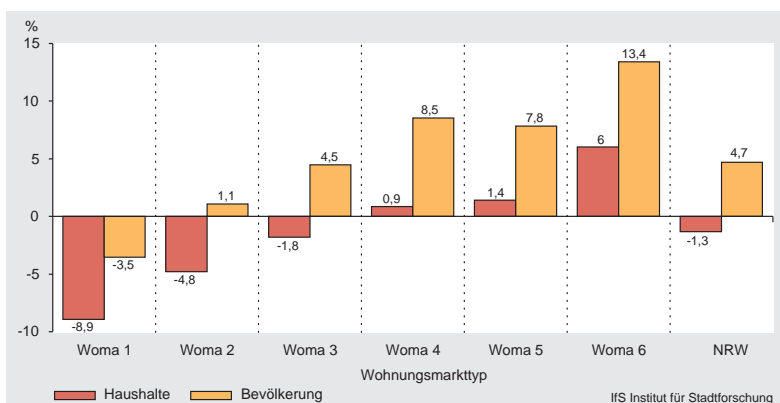
Die künftige Entwicklung der Zahl der Haushalte verläuft in allen Wohnungsmarkttypen günstiger als die Bevölkerungsentwicklung. Wesentlicher Grund hierfür ist der auch künftig anhaltende Trend zur Haushaltsverkleinerung bzw. der landesweit und bei allen Wohnungsmarkttypen spürbar steigende Anteil der Einpersonenhaushalte. Trotz eines Bevölkerungsverlustes von 1,3 % wird auf Landesebene die Zahl der privaten Haushalte bis 2014 um 4,7 % ansteigen.

Bei den Ruhrgebietsstädten (Woma 1) ergibt sich aufgrund der sehr hohen Bevölkerungsverluste eine rückläufige Haushaltszahl (-3,5 %). Bei den nördlich gelegenen Ballungsgebieten (Woma 2) steigt die Zahl der Haushalte bis 2014 um 1,5 %. Die Wohnungsmarkttypen 1 und 2 weisen somit Schrumpfung- bzw. Stagnationstendenzen bei der künftigen Wohnungsnachfrage auf. Bei Wohnungsmarkttyp 3, der sich aus den Ballungsgebieten im Südwesten des Landes und solitären Verdichtungsgebieten (Münster, Bielefeld) zusammensetzt, ist die Entwicklung mit einem Zuwachs der Haushalte um 4,5 % bis 2014 günstiger (Abb. 6).

Während sich die von Ballungsgebieten geprägten Wohnungsmarkttypen bei der künftigen Entwicklung der Haushaltszahlen zwischen leichtem Schrumpfen und leichtem Wachstum bewegen, werden die von Umlandkreisen und ländlichen Gebieten geprägten Wohnungsmarkttypen spürbare Zuwächse verzeichnen. Anders als erwartet werden könnte, verzeichnen nicht Umlandkreise (Woma 4: 8,5 %) die höchsten Zuwächse bei den Haushalten, sondern an der Landesgrenze gelegene ländliche Kreise (Woma 6: 13,4 %). Die Wohnungsmarkttypen weisen hinsichtlich der künftig zu erwartenden Entwicklung der Haushalte ein breites Spektrum auf. Die regionalen Unterschiede werden sich verstärken.

Der Trend der Haushalte zu größeren Wohnungen ist in Nordrhein-Westfalen ungebrochen und trifft – mit Niveauunterschie-

Abbildung 6
Prozentuale Veränderung der Zahl der privaten Haushalte und der Bevölkerung von 1999 bis 2014 nach Wohnungsmarkttyp



den – auf alle Wohnungsmarkttypen zu. Dadurch wird sich künftig tendenziell die Nachfrage nach großen Wohnungen verstärken, während kleine und mittelgroße Wohnungen weniger nachgefragt werden. Zwar steigt die Zahl kleiner Haushalte, jedoch nicht die Zahl der kleinen Haushalte, die kleine Wohnungen bewohnen. Zum einen ist dies auf altersstrukturelle Gründe (Rückgang junger Bevölkerung) zurückzuführen, zum anderen spielt die Wohnkarriere im Lebenszyklus eine Rolle, nämlich das Phänomen, dass Haushalte eine einmal bewohnte Wohnfläche auch dann beibehalten, wenn sich die Zahl der Haushaltsmitglieder verringert, insbesondere im Alter.

Künftiger Neubaubedarf

Der Neubaubedarf in Nordrhein-Westfalen, der bis 2014 unter Berücksichtigung weiterer Bedarfskomponenten (Ersatzbedarf etc.) ermittelt wurde, liegt bei 964 721 Wohnungen; dies entspricht bezogen auf den derzeitigen Wohnungsbestand einem Anteil von 12,2 %. Im Schnitt beträgt der jährliche Neubaubedarf ca. 64 000 Wohnungen bzw. 3,6 Wohnungen je 1 000 Einwohner und Jahr. Der künftige jährliche Neubaubedarf in Nordrhein-Westfalen liegt damit knapp 30 % niedriger als das Niveau der jährlichen Bautätigkeit in den letzten drei Jahren. In den Ballungsgebieten, insbesondere in den Ruhrgebietsstädten, ist die Diskrepanz zwischen dem künftigen Neubaubedarf und dem Niveau der aktuellen Bautätigkeit weitaus größer als in den Umlandkreisen und ländlichen Gebieten.

Zum größten Teil resultiert der künftige Neubaubedarf aus Ersatzbedarf für Wohnungsabgänge; die künftig steigende Zahl an Haushalten steht bei den Bedarfskomponenten erst an zweiter Stelle. Darüber hinaus ist hierbei die Anpassung des Wohnungsbestands an die künftig veränderte Nachfrage der Haushalte nach größeren Wohnungen bzw. Wohnungen im Wohneigentum von Bedeutung. Während der Neubaubedarf in Nordrhein-Westfalen in der Vergangenheit vor allem den Charakter eines „Wachstumsbedarfs“ hatte, ist er künftig vor allem „Erneuerungs- und Anpassungsbedarf“.

Das Niveau des künftigen Neubaubedarfs bis 2014 unterscheidet sich zwischen den Wohnungsmarkttypen erheblich: Die Spanne liegt (bezogen auf den Wohnungsbestand) zwischen 3,7 % (Woma 1) und

Abbildung 7
Neubaubedarf bis 2014 bezogen auf den Wohnungsbestand von 1999

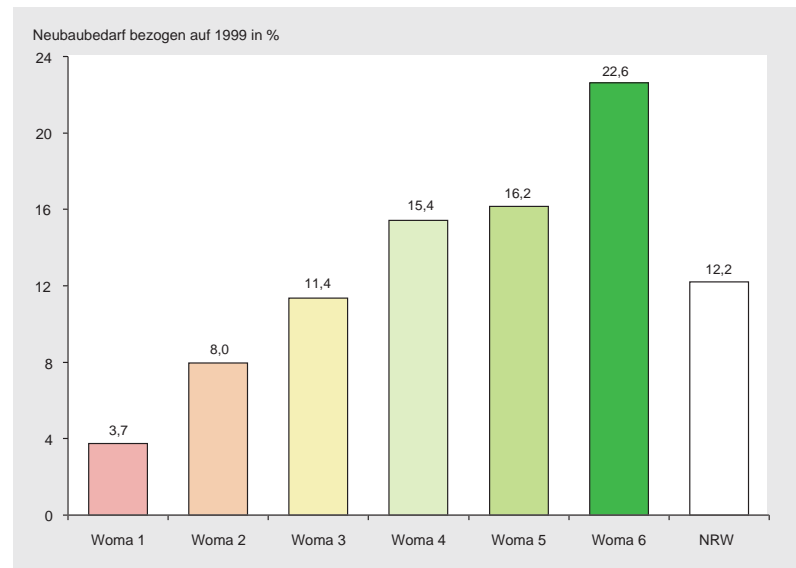
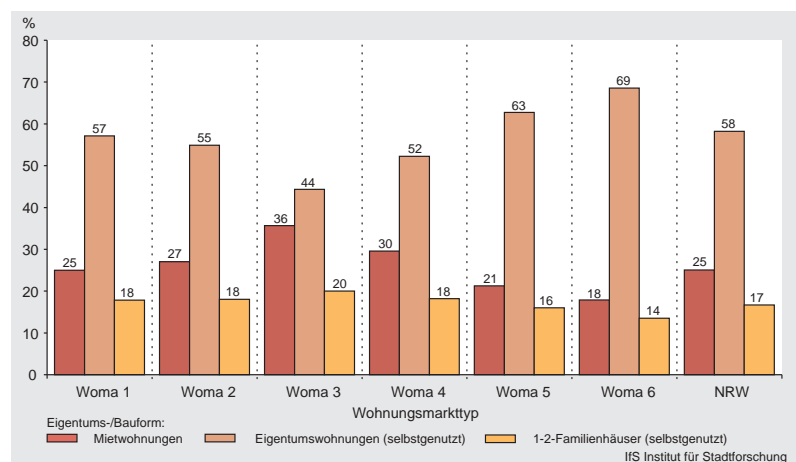


Abbildung 8
Anteile der Wohnungen am Neubaubedarf bis 2014



22,6 % (Woma 6; siehe Abb. 7) des derzeitigen Wohnungsbestands bzw. zwischen 1,2 und 5,6 Wohnungen je 1 000 Einwohner und Jahr. Große Wohnungen bzw. Wohnungen in selbstgenutzten Ein- bis Zweifamilienhäusern (58 %) machen den größten Teil des Neubaubedarfs bis 2014 aus, während der Anteil von Mietwohnungen (25 %) und selbstgenutzten Eigentumswohnungen weitaus geringer ist. Diese Bau- und Eigentumsform dominiert bei allen Wohnungsmarkttypen den Neubaubedarf, wenngleich sich die Anteile der Wohnungen in selbstgenutzten Ein- bis Zweifamilienhäusern zwischen den Wohnungsmarkttypen (mit Werten zwischen 44 % und 69 %) leicht unterscheiden (Abb. 8).

Ein- und Zweifamilienhäuser dominieren den Neubaubedarf in NRW.

Einordnung der Ergebnisse zu den nordrhein-westfälischen Wohnungsmärkten

Im Folgenden werden die Ergebnisse für Nordrhein-Westfalen eingeordnet und mit anderen Befunden verglichen. Nordrhein-Westfalen deckt als größtes Bundesland ein breites Spektrum an Wohnungsmärkten mit sehr unterschiedlichen Entwicklungsperspektiven ab, wenn auch nicht das gesamte Spektrum der alten Länder. Zwar gibt es in anderen Ländern (insbesondere im Süden Deutschlands, z.B. München, Stuttgart, Frankfurt am Main) stärker boomende Wohnungsmärkte als hier, doch gibt es Hinweise auf Wohnungsmärkte, die deutliche Parallelen zu Nordrhein-Westfalen aufweisen.

Wie ein Blick über die Landesgrenzen zeigt, sind die stagnierenden Märkte in Nordrhein-Westfalen keine Einzelfälle, sondern auch in anderen alten Ländern zu finden. So kommt eine aktuelle Wohnungsbedarfsprognose für Niedersachsen, die vom Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung an der Universität Hannover erarbeitet wurde, zu ähnlichen Ergebnissen bezüglich der regionalen Unterschiede in der künftigen Haushaltsentwicklung wie die Prognose des IfS für Nordrhein-Westfalen. Auch in Niedersachsen weisen Städte wie Salzgitter und Wilhelmshaven mit einem Rückgang der Haushalte bis 2015 um 6 % deutliche Schrumpfungstendenzen auf. Andererseits gibt es stark wachsende Regionen, wie z.B. die Kreise Oldenburg oder Gifhorn, mit einem Zuwachs der Haushalte bis 2015 um 25 %.¹⁴ Für Schleswig-Holstein deuten die Ergebnisse der Haushaltsprognose des Landesamts für Datenverarbeitung und Statistik und darauf aufbauende Untersuchungen des IfS ebenfalls auf starke regionale Ungleichgewichte bei der künftigen Haushaltsentwicklung und auf deutliche Schrumpfungstendenzen in einzelnen städtischen Regionen hin.¹⁵

Bei den prognostizierten regionalen Ungleichgewichten und Schrumpfungstendenzen in Nordrhein-Westfalen handelt es sich demnach nicht um ein landesspezifisches Phänomen. Vielmehr sind in anderen alten Bundesländern, insbesondere in den nördlichen Ländern, in den kommenden Jahren ähnliche Entwicklungen zu erwarten.¹⁶

4 Ost-West-Vergleich stagnierender Wohnungsmärkte

Die Ergebnisse der Studien zur Wohnungsmarktentwicklung in Sachsen und Nordrhein-Westfalen zeigen, dass es sich bei den längerfristig stagnierenden oder schrumpfenden Wohnungsmärkten nicht um ein alleiniges Phänomen des Ostens handelt, sondern dass es auch im Westen Wohnungsmärkte mit Stagnations- oder Schrumpfungstendenzen gibt.

Die Perspektiven der künftigen Wohnungsmarktentwicklung und die damit verbundenen Probleme unterscheiden sich jedoch zwischen Ost und West ganz erheblich. Dies resultiert nicht nur aus Unterschieden in der künftig zu erwartenden Entwicklung, sondern vor allem aus der sehr unterschiedlichen heutigen Ausgangslage. Während das Niveau des derzeitigen Wohnungsüberangebots in den Städten der neuen Länder zum Teil extrem hoch ist, kann für die alten Länder lediglich attestiert werden, dass sich in einigen Städten eine spürbare Entspannung der Wohnungsmärkte vollzogen hat und ein partielles Überangebot existiert.

Bei den Ursachen für die Wohnungsmarktlage gibt es Parallelen zwischen Ost und West, wenngleich sich das Niveau der Einflussfaktoren erheblich unterscheidet. Dies gilt insbesondere für die letzten fünf Jahre, wo in Ost und West in vielen Städten trotz eines Bevölkerungsrückgangs Wohnungsneubau auf hohem Niveau erfolgte. Allerdings war der Bevölkerungsrückgang in den untersuchten sächsischen Städten zum Teil erheblich höher als beispielsweise in den Städten des Ruhrgebiets, wodurch aufgrund der gleichzeitig sehr hohen Neubauproduktion deutlich größere Überangebote aufgebaut wurden.

Künftig werden in Ost und West aufgrund der zunehmenden Alterung der Bevölkerung die Sterbefallüberschüsse als Faktor immer mehr an Bedeutung gewinnen. Sie sind letztendlich der entscheidende Grund für das langfristige Stagnieren bzw. Schrumpfen der Wohnungsmärkte, das nur durch immer höhere Zuwanderungen verhindert werden könnte.

In den meisten Städten werden die Auswirkungen der Alterung der Bevölkerung jedoch durch eine negative Wanderungsbilanz zusätzlich verstärkt oder allenfalls durch leichte Zuwanderungen gemildert.

(14) Wohnungsprognose 2015. Bearbeitung: Rohr-Zänker, Ruth; Schleifnecker, Thomas; Tovote, Uwe. Hrsg.: Niedersächsische Landestreuhandstelle für das Wohnungswesen. - Hannover Juni 2001 = Berichte zu den Wohnungsmärkten in Niedersachsen, Heft 7

(15) Voraussichtliche Entwicklung der schleswig-holsteinischen Bevölkerung bis zum Jahre 2015. Vorausberechnung auf der Basis 01.01.1999. Hrsg.: Statistisches Landesamt Schleswig-Holstein, Kiel 2000 = Statistische Berichte A I B – Basis 1999. S. 30; Vesper, Jürgen; Thrun, Thomas, Jaedicke, Wolfgang: Wohnungsmarktprognose für Schleswig-Holstein bis 2015, Gutachten des IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, im Auftrag des Innenministeriums des Landes Schleswig-Holstein. – Berlin 2002

(16) Der jüngst vom BBR veröffentlichte Ergebnisbericht zur Wohnungsprognose 2015, der räumlich differenzierte Ergebnisse für alle Raumordnungsregionen in Deutschland enthält, zeigt ebenfalls deutliche räumliche Unterschiede in der Haushaltsentwicklung bzw. beim Neubaubedarf auf. Da die Raumordnungsregionen jedoch verschiedene Siedlungstypen zusammenfassen, werden bei den Ergebnissen kleinräumige Unterschiede (z.B. zwischen Städten und ihrem Umland bzw. zwischen Ballungsgebieten und ländlichen Räumen) nivelliert. Deshalb läßt sich anhand der Ergebnisse zu den Raumordnungsregionen nicht überprüfen, ob es in anderen (als den oben aufgeführten) alten Bundesländern Beispiele für Schrumpfungstendenzen gibt. Vgl.: Wohnungsprognose 2015. Bearbeitung: Iwanow, Irene u.a. Hrsg.: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. In Kooperation mit dem Institut für Ökologische Raumentwicklung (IÖR), Dresden. Bonn 2001. = Berichte Band 10

Selbst in einer Stadt wie Leipzig, die nach Jahren starker Abwanderung inzwischen eine ausgeglichene Wanderungsbilanz aufweist und aufgrund von Ansiedlungserfolgen (insbesondere Automobilwerk von BMW) berechtigte Hoffnungen auf künftige Wanderungsgewinne hegt, dürften die wachsenden Sterbefallüberschüsse auf längere Frist hierdurch kaum kompensiert werden. Die Städte des Ruhrgebiets weisen eine ähnliche Situation auf: Auch hier sind die Sterbefallüberschüsse inzwischen so hoch und werden künftig weiter ansteigen, so dass die Perspektiven für eine Kompensation durch etwaige angestrebte Wanderungsgewinne immer geringer werden.¹⁷

Die untersuchten Städte in Ost und West, insbesondere die größeren Städte, haben in den letzten Jahren vor allem Bevölkerung durch Fortzüge in das Umland verloren. Zwar hat sich die Umlandwanderung durch den Rückgang der Bautätigkeit (insbesondere im Osten) etwas verlangsamt, jedoch wird sich der Trend mittelfristig fortsetzen.

Ein Vergleich des künftigen prozentualen Rückgangs der Zahl der privaten Haushalte zwischen den stagnierenden Wohnungsmärkten in Ost und West zeigt, dass sich die heute bestehenden deutlichen Unterschiede künftig nicht verringern, sondern eher weiter verstärken werden. Verglichen mit der in den nächsten 15 Jahren leicht schrumpfenden Zahl der Haushalte in den Städten des Ruhrgebiets ist der Rückgang der Haushalte in den sächsischen Städten zum größten Teil deutlich höher. Allein Leipzig weist hier einen ähnlichen Wert auf wie die Ruhrgebietsstädte. Die Perspektiven der künftigen Entwicklung der Haushaltszahlen sind demnach im Osten tendenziell ungünstiger, jedoch gibt es auch Beispiele für Wohnungsmärkte in Ost und West, deren künftige Entwicklungen der Haushaltszahlen – abgesehen vom unterschiedlichen Ausgangsniveau des Überangebots – durchaus parallel verlaufen.

Die wohnungsmarktpolitischen und wohnungswirtschaftlichen Akteure müssen sich verstärkt darauf einstellen, dass das Problem des Umgangs mit stagnierenden oder schrumpfenden Wohnungsmärkten kein rein ostdeutsches Phänomen ist. Vielmehr laufen die Wohnungsmärkte in den alten Ländern zunehmend in eine ähnliche Entwicklung hinein, wenngleich mit weit aus geringerer Dramatik als im Osten. Es wäre ein Fehler anzunehmen, dass es sich dabei im Westen – wie in den 80er Jahren –

um ein vorübergehendes Phänomen handelt. Die wesentliche Ursache für die Dauerhaftigkeit dieser Entwicklung ist die demographische Entwicklung bzw. Alterung der Bevölkerung in Deutschland, die sich inzwischen immer stärker auch auf Wohnungsmärkten niederschlägt, die keine spürbaren Zuwanderungen aufweisen.¹⁸

Die boomenden Wohnungsmärkte im Süden (München, Stuttgart, Frankfurt usw.) sind kein Indiz für eine sich abzeichnende grundsätzliche Trendwende auf den übrigen Wohnungsmärkten. Die Unterschiede in der Entwicklung zeigen vielmehr, dass boomende Wohnungsmärkte durch eine regionale Verlagerung der Nachfrage in anderen Gebieten zu Stagnation und Schrumpfung führen. Anders als in der Vergangenheit sind das Gesamtwachstum der Wohnungsnachfrage offensichtlich zu klein und die regionalen Ungleichgewichte zu groß, als dass alle Regionen daran teilhaben können. Die Wohnungsmarktentwicklung wird künftig voraussichtlich zunehmend regional ungleich verlaufen. Dies gilt nicht nur für großräumige Unterschiede wie Nord-Süd oder Ost-West, sondern auch für die kleinräumigen regionalen Ungleichgewichte zwischen Stadt und Umland oder Ballungsgebieten und ländlichem Raum.

5 Konsequenzen für die Wohnungspolitik

In der wohnungspolitischen Diskussion werden Wohnungsüberschüsse inzwischen zunehmend als ein gesamtdeutsches Problem erkannt bzw. dargestellt.¹⁹ Auch der in diesem Beitrag vorgenommene Vergleich zwischen den künftig zu erwartenden Wohnungsmarktentwicklungen hat gezeigt, dass als Gemeinsamkeit von Ost und West Wohnungsmärkte existieren, auf denen nicht mehr die Bewältigung von Wachstum und die Beseitigung von Defiziten in der Wohnungsversorgung im Mittelpunkt stehen, sondern der Umgang mit Überangeboten.

Jedoch sind die Niveauunterschiede in der derzeitigen Ausgangslage auf den Wohnungsmärkten (Überangebot) und der zu erwartenden weiteren Entwicklung so groß, dass die Dimension der zu lösenden Probleme und die wohnungspolitischen Aufgaben, die mit schrumpfenden Wohnungsmärkten verbundenen sind, zwischen Ost und West sehr große Unterschiede aufwei-

Boomende Wohnungsmärkte im Süden sind kein Indiz für eine Trendwende auf den übrigen Wohnungsmärkten.

(17)
Als Fallbeispiel lässt sich hier unter anderem eine Untersuchung zur Stadt Oberhausen anführen, in der die Wanderungsverflechtungen mit den Nachbarstädten und dem Umland analysiert und die künftige Entwicklung der Haushalte und des Wohnungsbedarfs prognostiziert wurden. Vgl. Vesper, Jürgen; Jaedicke, Wolfgang: Wohnen in Oberhausen – Bewertung und Ausblick. Studie des IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, im Auftrag der Stadt Oberhausen, Berlin 2000

(18)
Vgl. hierzu auch Birg, Herwig: Trends der Bevölkerungsentwicklung. Auswirkungen der Bevölkerungsschrumpfung, der Migration und der Alterung der Gesellschaft in Deutschland und Europa bis 2050, insbesondere im Hinblick auf den Bedarf an Wohnungen. Bielefeld 2000. = Schriftenreihe des Verbands deutscher Hypothekenbanken, Band 12

(19)
Eichstädt-Bohlig, Franziska: Wohnungsüberschuss: ein gesamtdeutsches Problem. In: StadtBauwelt (2001) 01. S. 74 ff.

Notwendig sind eine Beobachtung und Steuerung der Anpassungsprozesse am Wohnungsmarkt, eine verstärkte örtliche Zusammenarbeit der wohnungspolitischen Akteure sowie eine Überprüfung des wohnungspolitischen Instrumentariums hinsichtlich seiner regionalen Wirkungen.

sen. In vielen ostdeutschen schrumpfenden Städten bestehen so hohe Überangebote und sind so umfangreiche Abrisse von Wohnungen notwendig, dass zur Lösung der Probleme ein sehr umfangreicher Stadtumbau erforderlich ist.

In westdeutschen stagnierenden bzw. schrumpfenden Städten lässt sich dagegen im untersuchten Zeitraum bis 2015 die Notwendigkeit eines ähnlich umfassenden Stadtumbaus nicht erkennen. Ein entschlossenes Handeln der Städte vorausgesetzt, sind auf schrumpfenden westdeutschen Wohnungsmärkten Überangebote lediglich in einer Größenordnung zu erwarten, die über eine kontinuierliche und behutsame Rücknahme von Wohnungsbeständen vom Wohnungsmarkt in ihren Folgen beherrschbar erscheint. Dies gilt jedoch nur, wenn der künftige Neubau im wesentlichen der notwendigen Anpassung des Bestands an die sich verändernde Nachfrage (Wohnungstypen, Wohnqualität) dient und sich in einem für den Wohnungsmarkt verträglichen Umfang hält.

Das Stagnieren oder Schrumpfen des Wohnungsmarktes erfordert – trotz der gegenüber ostdeutschen Städten weitaus geringeren Dramatik – deshalb auch bei den im Westen betroffenen Städten eine verstärkte Beobachtung und Steuerung der Anpassungsprozesse sowie eine generelle Umstellung in der Schwerpunktsetzung der Wohnungspolitik: weniger Neubau- und mehr Bestandspolitik bzw. weniger quantitative und mehr qualitative Entwicklung.

Voraussetzung für das Beherrschen der Folgen der neuen Situation ist insbesondere, dass die Städte die Auswirkungen der veränderten Situation erkennen und die sich neu stellenden Aufgaben frühzeitig angehen. Darüber hinaus ist eine verstärkte örtliche Zusammenarbeit zwischen den wohnungspolitischen Akteuren notwendig. Für den Umgang mit dem Überangebot ist es daher – in West und Ost gleichermaßen – wichtig, dass vor Ort offensiv über die künftig zu erwartenden Entwicklungen informiert und unter den wohnungspolitischen Akteuren ein möglichst großer Konsens über den Handlungsbedarf und die Vorgehensweise hergestellt wird. Alle wohnungspolitischen Akteure sollten sich rechtzeitig auf die Situation einstellen können. Gleichzeitig sollte ein überörtlicher Erfahrungsaustausch erfolgen.

Es kann davon ausgegangen werden, dass stagnierende oder schrumpfende Wohnungsmärkte bzw. Städte mit hohen Bevölkerungsverlusten politisch nicht gewollt sind, weil sie mit der Gefahr einer Unterauslastung vorhandener öffentlicher und privater Infrastruktur sowie der Unwirtschaftlichkeit von Investitionen, die mit öffentlichen Geldern finanziert werden, verbunden sind.²⁰

Ein wesentlicher Grund für die aufgezeigten Entwicklungen und Probleme auf stagnierenden und schrumpfenden Wohnungsmärkten in Ost und West sind regionale Ungleichgewichte in der Bevölkerungs- bzw. Haushaltsentwicklung, verbunden mit einer Neubautätigkeit, die gemessen an der Nachfrageentwicklung zu hoch ist. Es stellt sich daher die Frage, ob durch die Änderung von Instrumenten die regional ungleiche Bevölkerungsentwicklung und Neubautätigkeit so beeinflusst werden kann, dass die Überangebote bzw. negativen Auswirkungen in den von Schrumpfung betroffenen Städten im Westen weitgehend verhindert und im Osten zumindest gemindert werden können.

Für eine regional ungleichgewichtige Entwicklung der Bevölkerung bzw. der Wohnungsmärkte ist nicht in erster Linie die Wohnungspolitik verantwortlich, da andere wirtschaftliche Faktoren eine wichtigere Rolle spielen. Dennoch haben die meisten der wohnungspolitischen Instrumente regionale Wirkungen. Die Wohnungspolitik ist daher gut beraten, das Augenmerk vermehrt auf regionale Aspekte zu lenken und die regionalen Wirkungen des wohnungspolitischen Instrumentariums zu überprüfen.

Dies betrifft insbesondere die Förderinstrumente, die Stagnations- und Schrumpfungstendenzen auf städtischen Wohnungsmärkten verstärken. Bei der Prüfung des wohnungspolitischen Instrumentariums sollte insbesondere die unterschiedliche Wirkung auf Stadt und Umland analysiert werden, weil stagnierende oder schrumpfende Städte von der Stadt-Umland-Konkurrenz häufig besonders stark betroffen sind. Darüber hinaus kann vermutet werden, dass die regionalen Wirkungen des Förderinstrumentariums in diesem Zusammenhang besonders groß sind, weil zwischen Stadt und Umland auf kleiner räumlicher Distanz große Unterschiede auf den Wohnungs- und Immobilienmärkten bestehen.

(20)

Die mit dem Schrumpfen verbundenen Probleme wurden bezogen auf das Ruhrgebiet jüngst in einer vom RWI veröffentlichten Studie thematisiert. Vgl.: Klemmer, Paul: Steht das Ruhrgebiet vor einer demographischen Herausforderung? Hrsg.: Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen Juni 2001. = Schriften und Materialien zur Regionalforschung, Heft 7

Überprüfungsbedarf besteht nicht nur hinsichtlich der großräumigen Wirkungen des wohnungspolitischen Instrumentariums. Wie der inzwischen initiierte Stadtumbau in den neuen Ländern zeigt, kommt es dort vor allem auf die kleinräumige Steuerung von Maßnahmen und Investitionen innerhalb der Städte an. Da es aus der Vergangenheit keine Erfahrungen mit ähnlichen Situationen gibt, gilt es zunächst, die für den Stadtumbau ins Auge gefassten Instrumente zu erproben, Erfahrungen zu sammeln und ihre Wirkungen für diesen speziellen Zweck zu prüfen.

Wenngleich die stagnierenden Städte im Westen in den kommenden 10 bis 15 Jahren nicht in der Gefahr sind, mit ähnlichen Problemdimensionen konfrontiert zu werden

wie die Städte des Ostens, erfordern es die veränderten Rahmenbedingungen bzw. die notwendige Verlagerung der Schwerpunktsetzung auf die Bestandspolitik, dass eine verstärkte räumliche Feinsteuerung innerhalb des Stadtgebiets mit wohnungspolitischen Instrumenten möglich wird. Trotz der Unterschiede in den Problemdimensionen gibt es bei den Anforderungen, die an die Instrumente und Verfahren im Umgang mit dem Schrumpfen zu stellen sind – Stichwort: Entwicklung bei Stagnation –, Gemeinsamkeiten zwischen den Wohnungsmärkten in Ost und West. Insofern können die Städte in Ost und West und die Wohnungspolitik auf Bundes- und Länderebene gegenseitig von den Erfahrungen mit dem Schrumpfen lernen.