Probleme der Stadtentwicklung vor dem Hintergrund der räumlichen Bevölkerungs-, Arbeits- und Wohnungsmarktentwicklung – Stand und Perspektiven.

1. Einleitung.

Seit Beginn der neunziger Jahre sehen sich Stadtentwickler in einer wachsenden Zahl von Städten Deutschlands mit neuen Herausforderungen konfrontiert. Wesentliche Ursachen dafür sind erhebliche regionale Bevölkerungsrückgänge, wirtschaftliche Strukturprobleme und die stark gestiegene Arbeitslosigkeit. Vor allem in den neuen Bundesländern, aber auch in den strukturschwachen Regionen Westdeutschlands, haben die daraus entstandenen Probleme zu einem erheblichen Handlungsdruck in der Stadtentwicklung geführt. Zu den Handlungsfeldern, die durch die gewandelten Rahmenbedingungen neu entstanden sind, zählen die Anpassung des Gebäudebestandes und der Infrastruktur an veränderte Nachfrage- und Bedarfsstrukturen, der Rückbau von Überkapazitäten in der Infrastruktur und von leer stehenden Wohn- und Büroimmobilien sowie die Eindämmung und Vermeidung von sozialen Brennpunkten. In den neuen Bundesländern kommen städtebauliche und siedlungsstrukturelle Erblasten aus der DDR hinzu, deren Beseitigung ebenfalls noch umfangreiche städtebauliche Anpassungen erfordert. Eine weitere Herausforderung stellt die Integration von Zuwanderern aus dem Ausland dar, die sich bisher vorwiegend in den großen Städten niedergelassen haben. Hier sind kulturelle Hürden abzubauen, um die Eingewanderten in das Bildungssystem und den Arbeitsmarkt sowie das soziale Leben zu integrieren.

In den folgenden Kapiteln wird dargelegt, vor welchen Herausforderungen die Stadtentwicklung durch die veränderten demographischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen derzeit steht und welche weiteren Entwicklungen für die Zukunft zu erwarten sind. Dabei wird insbesondere auch auf die Entwicklung am Wohnungsmarkt eingegangen. Darauf aufbauend werden die wesentlichen Konsequenzen und der grundlegende Handlungsbedarf aufgezeigt, die sich für die Stadtentwicklung daraus ergeben.

2. Trends der Bevölkerungsentwicklung.

Die Bevölkerungsentwicklung weist erhebliche regionale Unterschiede auf, die sich in Zukunft noch verstärken werden. Um die Bedeutung der demographischen Entwicklung für die Stadtentwicklung aufzuzeigen, ist daher neben der globalen auch eine regionale Betrachtung erforderlich. Im Folgenden wird die zu erwartende Bevölkerungsentwicklung bis 2050 betrachtet. Dabei wird auf die mittlere Variante der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausschät-

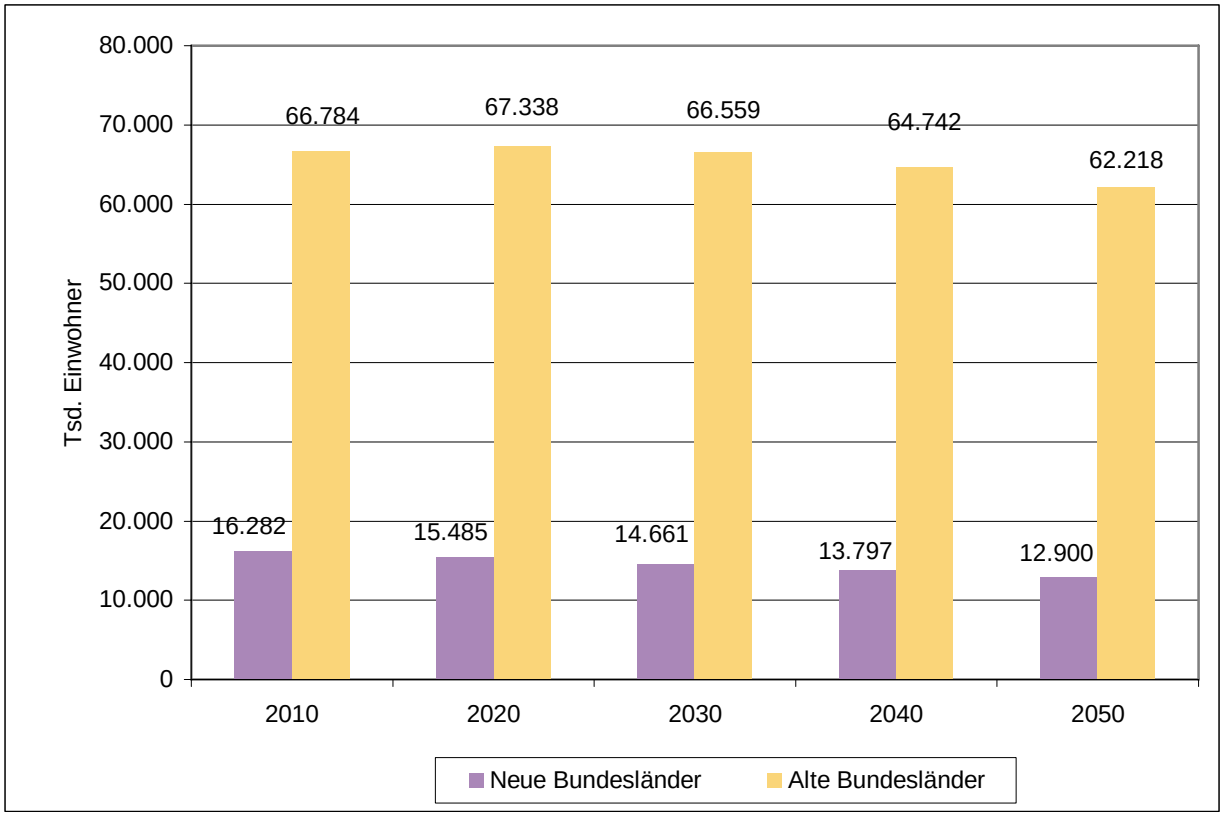
zung des Statistischen Bundesamtes sowie die aktuelle Raumordnungsprognose 2020/2050 des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung zurückgegriffen. Derart langfristige Bevölkerungsprognosen sind mit erheblicher Unsicherheit behaftet. Dies gilt insbesondere deshalb, weil die Wanderungssalden mit dem Ausland und auch innerhalb Deutschlands auf regionaler Ebene nur schwer vorhersagbar sind. Die Vorausschätzungen werden daher auch von den Prognostikern nicht als Punktschätzungen verstanden, sondern als Szenarien, die aufzeigen, wie sich die Bevölkerung unter Annahmen entwickeln wird, die unter den gegebenen Rahmenbedingungen und Trends realistisch sind. Variationen der Annahmen innerhalb vertretbarer Grenzen führen jedoch zu den gleichen Tendenzaussagen.

Die für die Stadtentwicklung bedeutsamen demographischen Trends lassen sich verkürzt durch die drei Schlagworte Schrumpfung, Alterung und Internationalisierung beschreiben. Diese Schlagworte kennzeichnen folgende Entwicklungen:

Schrumpfung

Das Bevölkerungswachstum in Deutschland hat sich in den letzten Jahrzehnten deutlich verlangsamt. Von 1993 bis 2003 war die Zuwachsrate mit 1,7 % nicht einmal mehr halb so hoch wie im Jahrzehnt davor. Ab dem Jahr 2012 kann nach dem mittleren Bevölkerungsszenario des Statistischen Bundesamtes mit einem Rückgang der Bevölkerung in Deutschland gerechnet werden. Bis zum Jahr 2050 wird die Bevölkerung nach diesem Szenario von heute 82,5 Mio. auf dann 75,1 Mio. Einwohner absinken.

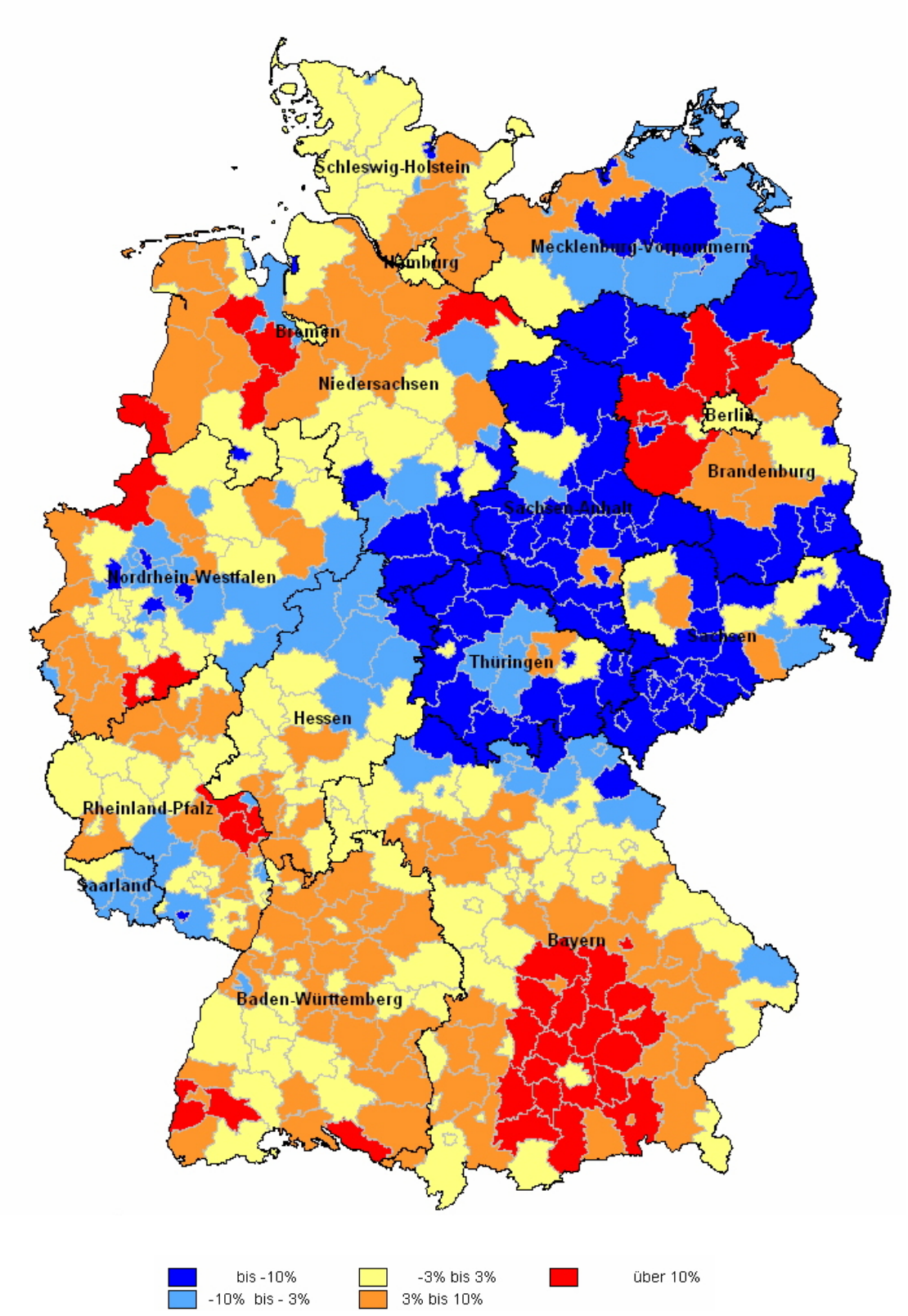
Wie bereits in der Vergangenheit wird auch in den nächsten Jahrzehnten die demographische Entwicklung in den alten und in den neuen Bundesländern sehr unterschiedlich verlaufen. Von 1990 bis 2003 ist die Bevölkerung in den alten Bundesländern (ohne Berlin) um 7 % angestiegen, in den neuen Bundesländen (einschließlich Berlin) dagegen um 7 % gesunken. Während sich in den neuen Bundesländern die Bevölkerungszahl nahezu flächendeckend verringert hat, konzentrierte sich der Rückgang in den alten Bundesländern auf wirtschaftlich strukturschwache Regionen. In den nächsten 15 Jahren wird die Bevölkerung in den alten Bundesländern voraussichtlich noch steigen, in den neuen Bundesländern wird sich der Rückgang dagegen unvermindert fortsetzen (Vgl. Grafik 1).



Datenquelle: 10. koordinierte Bevölkerungsvorausschätzung des Statistischen Bundesamtes, Variante 5.

Grafik 1: Bevölkerungsentwicklung in den alten und den neuen Bundesländern bis 2050

In Westdeutschland werden Bevölkerungszuwächse zukünftig vor allem noch im Umland großer Ballungszentren zu verzeichnen sein. In strukturschwachen Regionen, so im Ruhrgebiet, in der ehemaligen Grenzregion zur DDR, in weiten Teilen des Saarlandes und der Pfalz, wird es dagegen viele Kreise und kreisfreie Städte mit deutlich rückläufiger Bevölkerung geben (vgl. Grafik 2). In den neuen Bundesländern wird es bei insgesamt unvermindertem Bevölkerungsrückgang zunehmend auch Kreise und kreisfreie Städte mit stabiler oder wachsender Einwohnerzahl geben. Diese Stabilitäts- und Wachstumsinseln werden sich auf die suburbanen Räume großer Städte wie Berlin, Dresden, Erfurt, Leipzig und Rostock konzentrieren.



Datenquelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Raumordnungsprognose 2020/2050 CD-Rom. Bonn 2006

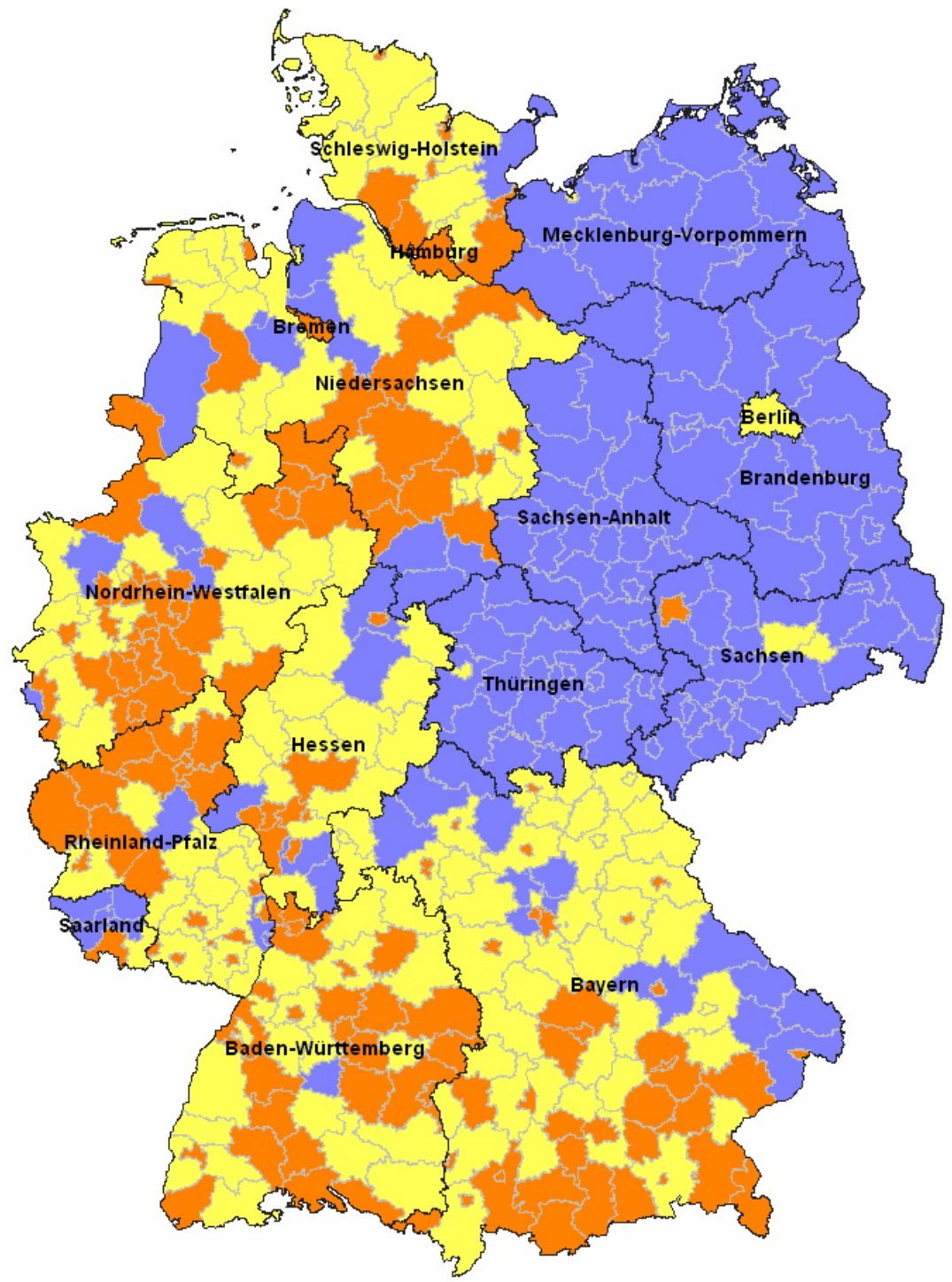
Grafik 2: Veränderung der Bevölkerung von 2002 bis 2020 in Landkreisen und kreisfreien Städten

Im gesamten Bundesgebiet haben seit Beginn der neunziger Jahre insbesondere Kernstädte Bevölkerung verloren. Zu den Bevölkerungsgewinnern zählten vorwiegend verdichtete Umlandkreise. Aber auch im Großteil der ländlichen Kreise hat die Bevölkerung zugenommen. Innerhalb der Kreistypen verlief die Entwicklung jedoch keineswegs homogen. Auch dort gab es Bevölkerungsgewinner und -verlierer. Ebenso kommen innerhalb der Städte vielfach sehr unterschiedliche demographische Entwicklungen vor. Schon heute gibt es in vielen Städten prosperierende Stadtteile, die Bevölkerungsgewinne verzeichnen, während andere an Bevölkerung verlieren.

Für die Zukunft lässt sich als Grundtendenz festhalten: Die regionale Differenzierung in der Bevölkerungsentwicklung wird sich weiter verstärken. Der Großteil der Kernstädte wird sich weiterhin auf schrumpfende Einwohnerzahlen einstellen müssen. Verdichtete Umlandkreise und ländliche Kreise werden zwar noch überwiegend Bevölkerungsgewinne verzeichnen können; aber der Anteil schrumpfender Kreise wird auch in diesen Kreistypen zunehmen. Von Schrumpfung betroffen werden weiterhin insbesondere Städte und Gemeinden in den neuen Bundesländern sein, wo sich der Bevölkerungsrückgang insgesamt unvermindert fortsetzen wird. Bis zum Jahr 2020 wird etwa die Hälfte der Bevölkerung in Deutschland in schrumpfenden Landkreisen und kreisfreien Städten leben.

Alterung

Der Anteil der über 65jährigen an der Bevölkerung wird voraussichtlich von heute 17 % auf 30 % im Jahr 2050 zunehmen. Diese Alterung der Bevölkerung wird darauf zurückzuführen sein, dass die Zahl der Menschen in den Jahrgängen ab 65 aufwärts von 15,4 Mio. um rund 7 Mio. zunehmen und die Zahl der Menschen in den jüngeren Jahrgängen von 67,1 Mio. um rund 14 Mio. abnehmen wird. Diese gegenläufige Entwicklung – Abnahme der jüngeren, Zunahme der älteren Bevölkerung – wird sich vor allem in den neuen Bundesländern vollziehen. Hierzu wird die anhaltende Abwanderung junger Menschen aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit wesentlich beitragen. Ebenso wie für das Phänomen Schrumpfung gilt, dass auf kleinräumlicher Ebene erhebliche Divergenzen auftreten werden (vgl. Grafik 3). Zwar wird sich das Phänomen Alterung auf das gesamte Bundesgebiet erstrecken; jedoch wird es von Region zu Region unterschiedlich ausgeprägt sein. Dies wird für die Stadtentwicklung unterschiedliche Handlungserfordernisse mit sich bringen. Grundsätzlich gilt, dass weniger verdichtete Kreise schneller altern werden, als höher verdichtete. Das trifft insbesondere für die neuen Bundesländer zu.



Veränderung des Anteils der über 60-jährigen

- unterdurchschnittlich (bis 4,3 Prozentpunkte)
- durchschnittlich (von 4,3 bis 5,9 Prozentpunkte)
- überdurchschnittlich (über 5,9 Prozentpunkte)

Datenquelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Raumordnungsprognose 2020/2050 CD-Rom. Bonn 2006

Grafik 3: Veränderung des Bevölkerungsanteils der über 60-jährigen von 2002 bis 2020 in Landkreisen und kreisfreien Städten

Internationalisierung

Bereits in den neunziger Jahren war die Ausweitung der Bevölkerung in Deutschland aufgrund der niedrigen Geburtenrate nur noch durch Wanderungsgewinne aus dem Ausland möglich. Ende 2005 lebten 6,8 Mio. Ausländer in Deutschland, darunter 2,1 Mio. aus Ländern der Europäischen Union, 1,8 Mio. aus der Türkei und 1 Mio. aus den Staaten des ehemaligen Jugoslawiens. Der Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung betrug 8 %. Das Statistische Bundesamt geht in seinem mittleren Bevölkerungsszenario bis 2050 von einem jahresdurchschnittlichen Zuwanderungsgewinn von 200.000 Personen aus. Die Zuwanderer siedeln sich vorwiegend in den Kernstädten der großen Ballungszentren an. So liegt bereits heute der Ausländeranteil in den Städten Frankfurt, Stuttgart und München mit jeweils etwa einem Viertel weit über dem Bundesdurchschnitt. In den großen Kernstädten wird die Integration ausländischer Einwohner daher auch zukünftig für die Stadtentwicklung von großer und wachsender Bedeutung sein. Zunehmend werden aber auch kleine und mittlere Städte sowie Landkreise mit höherer Bevölkerungsdichte im Süden und im Westen Deutschlands zu Zielen der Einwanderung.

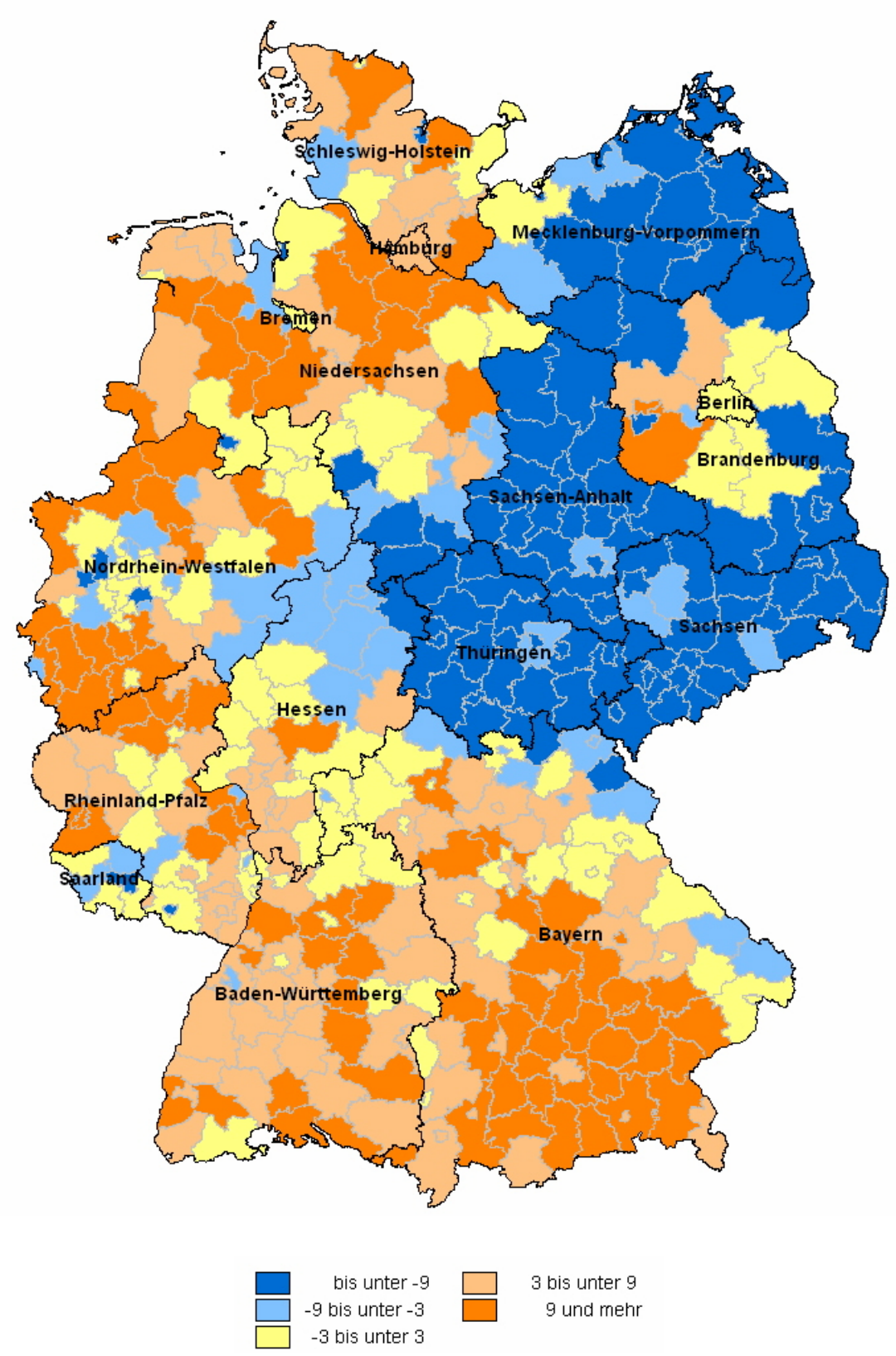
3. Regionale Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung.

Neben den demographischen Trends der Schrumpfung, Alterung und Internationalisierung stellen wirtschaftliche Strukturprobleme und die hohe Arbeitslosigkeit eine erhebliche Herausforderung für die Stadtentwicklung dar. Gelingt es den betroffenen Städte und Stadtteilen nicht rechtzeitig, Gegenmaßnahmen zu ergreifen, kann ein sich selbst verstärkender Kreislauf wirtschaftlichen und sozialen Niedergangs in Gang geraten. Wirtschaftliche Strukturprobleme und der daraus resultierende Verlust an Arbeitsplätzen lassen die Einnahmen der Städte sinken, während gleichzeitig die Sozialausgaben steigen. Die Verschlechterung der Beschäftigungs- und Einkommenssituation führt zu einer Abwanderung mobiler, gut qualifizierter Arbeitskräfte, die Zahl der Langzeitarbeitslosen nimmt zu. Dadurch bilden sich soziale Problemquartiere heraus. In den neuen Bundesländern ist es in gravierenden Fällen zu einer weitgehenden Entleerung von Wohnquartieren gekommen.

Das Ausmaß wirtschaftlicher und sozialer Probleme für die Stadtentwicklung lässt sich anhand der regionalen Arbeitslosenzahlen und der Erwerbstätigenentwicklung verdeutlichen: Zu Beginn des Jahres 2005 hatte ein Drittel aller Landkreise und kreisfreien Städte in Deutschland Arbeitslosenquoten von über 15 %, ein Fünftel sogar von über 20 %. Im Osten sind hohe Arbeitslosenquoten fast ein flächendeckendes Problem; im Westen konzentrieren sie sich auf strukturschwache Regionen, wie z. B. das Ruhrgebiet, den Nordwesten Niedersachsens oder Teile des Saarlandes und Rheinland Pfalz. Ohne den Erhalt und die Schaf-

fung von Arbeitsplätzen werden die Probleme von schrumpfenden Städten mit derart hoher Arbeitslosigkeit auch in der Stadtentwicklung nicht in den Griff zu bekommen sein.

Die vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung prognostizierten Erwerbspersonenzahlen lassen erwarten, dass das West-Ost-Gefälle am Arbeitsmarkt bis zum Jahr 2020 erhalten bleiben wird. Zwar wird auf Bundesebene die Zahl der Erwerbspersonen in etwa konstant bleiben. Jedoch wird auch hier die zukünftige Entwicklung regional sehr unterschiedlich verlaufen. Fast alle Kreise mit einem prognostizierten Rückgang der Erwerbspersonenzahl um mehr als 3 % befinden sich in den neuen Bundesländern (vgl. Grafik 4). In Westdeutschland befinden sie sich weitgehend in der ehemaligen Grenzregion zur DDR. Positive Ausnahmen stellen der Großraum Berlin und der Nordwesten Mecklenburg-Vorpommerns dar, der von seiner Nähe zu Hamburg profitiert. In der Mehrzahl der Kreise und kreisfreien Städte in den neuen Bundesländern ist bis 2020 mit einem Rückgang der Erwerbspersonenzahl um mehr als 9 % zu rechnen. Ballungsräume und deren Kernstädte werden von dieser Schrumpfung weniger betroffen sein als die dünner besiedelten Gebiete.



Datenquelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Raumordnungsprognose 2020/2050 CD-Rom. Bonn 2006

Grafik 4: Veränderung der Erwerbspersonenzahl von 2002 bis 2020 in Landkreisen und kreisfreien Städten

4. Konsequenzen der Bevölkerungs- und Arbeitsmarktentwicklung für die Stadtentwicklung.

Vor allem zwei Problemfelder haben seit den neunziger Jahren zusätzlichen Handlungsbedarf in der Stadtentwicklung mit sich gebracht: die Entstehung von Quartieren mit besonderem Entwicklungsbedarf und die starke Zunahme des Wohnungsleerstands. Diese Problemfelder lassen sich wie folgt charakterisieren:

1) *Entstehung von Quartieren mit besonderem Entwicklungsbedarf:* Neben Sterbeüberschüssen sind Stadt-Umland-Wanderungen und Abwanderungen in andere Wirtschaftsräume eine wesentliche Ursache für Einwohnerverluste von Städten und Stadtteilen. Zu den Abwanderern zählen vor allem junge, gut qualifizierte Menschen mit relativ hohen Einkommen. Ihr Fortziehen hat in einer steigenden Zahl von Städten dazu geführt, dass in weniger attraktiven Wohnlagen Stadtquartiere entstanden sind, in denen der Anteil einkommensschwacher und von Arbeitslosigkeit betroffener Menschen stark zugenommen hat und die durch besondere soziale und städtebauliche Probleme gekennzeichnet sind. In den alten Bundesländern sind diese Quartiere oft durch einen hohen Anteil von Ausländern gekennzeichnet, deren Integration in den Arbeitsmarkt Schwierigkeiten bereitet. Werden keine Gegenmaßnahmen ergriffen, können sich soziale Brennpunkte herausbilden.

2) *Wohnungsleerstand:* Vor allem in den neuen Bundesländern ist der Wohnungsleerstand seit der zweiten Hälfte der neunziger Jahre stark angestiegen. Das Statistische Bundesamt hat im Mikrozensus 2002 für die neuen Bundesländer eine Leerstandsquote von 14,2 % ermittelt. Der Bundesverband Deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (GdW) hat für den unternehmerischen und genossenschaftlichen Wohnungsbestand für das Jahr 2004 eine Leerstandsquote von 14,9 % erhoben. Damit hat sich die vom GdW erhobene Leerstandsquote gegenüber 2003 durch die Abrisse im Programm Stadtumbau Ost um 1,3 %-Punkte verringert. Der Handlungsbedarf ist jedoch immer noch beträchtlich.

   In den alten Bundesländern war der Wohnungsleerstand im unternehmerischen und genossenschaftlichen Wohnungsbestand im Jahr 2004 mit 3,1 % insgesamt deutlich geringer als in den neuen Bundesländern. Aber auch dort ist seit Mitte der neunziger Jahre ein leichter, jedoch beständiger Anstieg zu verzeichnen. Während der Leerstand in den neuen Bundesländern nahezu ein flächendeckendes Problem darstellt, konzentriert er sich in den alten Bundesländern bisher auf einzelne Städte und Stadtteile mit hohen Bevölkerungsverlusten. Für die Zukunft ist zu erwarten, dass mit der steigenden Anzahl von

Städten und Stadteilen mit abnehmenden Einwohnerzahlen auch in den alten Bundesländern das Leerstandsproblem auf regionaler Ebene deutlich zunehmen wird.

Vor allem in den neuen Bundesländern war in erheblichem Umfang der Bau neuer Wohnungen eine Ursache für den steigenden Leerstand. Wohnungen in unattraktiven Lagen und solche, die den Bedürfnissen der Bewohner nicht mehr gerecht wurden, sind dafür leer gezogen worden. Derartige Wohnungen werden auch in Zukunft von Leerstand besonders betroffen oder bedroht sein, in manchen Segmenten noch stärker als heute. So zeichnet sich ab, dass für Wohnungsbestände an städtischen Ausfallstraßen oder Bahntrassen die Vermietungsschwierigkeiten deutlich zunehmen werden. Auch die Vermietung kleiner Wohnungen mit relativ geringem Wohnkomfort dürfte zunehmend schwieriger werden.

Die zum Teil massiven Bevölkerungsrückgänge bringen aber nicht nur hohe Wohnungsleerstände mit sich, sondern führen auch zu Überkapazitäten in der Infrastruktur, im Einzelhandel und in anderen auf die lokalen Märkte ausgerichteten Gewerbezweigen. Um Leerstände und Überkapazitäten abzubauen, sind in vielen Städten umfangreiche Investitionen erforderlich geworden.

Weitere Anforderungen an die Stadtentwicklung wird die zunehmende Alterung der Bevölkerung mit sich bringen. Auch hier werden vorwiegend strukturschwache Städte mit hohen Bevölkerungsverlusten betroffen sein. Sie werden einerseits verstärkt in eine altengerechte Infrastruktur wie Seniorenheime und Altenpflegeeinrichtungen investieren müssen, anderseits weiterhin in ausreichendem Umfang Einrichtungen und Leistungen wie Kindergärten und Schulen anbieten müssen, die den Bedürfnissen junger Menschen und Familien entgegen kommen, wollen sie diese halten oder dazu gewinnen.

Die Abwanderung von Einwohnern ist zumeist darauf zurück zu führen, dass andernorts ein besseres Arbeitsplatzangebot und höhere Verdienstmöglichkeiten oder attraktivere Wohnbedingungen geboten werden. Sie sind damit im Wesentlichen Folge eines Standortwettbewerbs, der sich in Zukunft weiter intensivieren wird. Soll die Regenerationsfähigkeit und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Städten erhalten bleiben, werden sie sich bemühen müssen, einerseits für junge Menschen, insbesondere junge Familien, attraktiv zu sein und andererseits ihre Attraktivität als Gewerbestandorte zu stärken. Dies wird vor allem für strukturschwache Städte mit hohen Einwohnerverlusten eine wachsende Herausforderung darstellen, da sich die Abwanderung junger Bevölkerung dort beschleunigt vollzieht. Aber auch Städte, die bisher eine starke Position im Standortwettbewerb haben, werden sich um den Erhalt ihrer Wettbewerbsposition bemühen müssen. Dies gilt umso mehr, als sich die Stand-

ortkonkurrenz aufgrund der zunehmenden Mobilität gut qualifizierter Fachkräfte immer mehr auch über Staatsgrenzen hinweg vollzieht.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Bevölkerungsrückgänge, wirtschaftliche Strukturprobleme und hohe Arbeitslosigkeit in vielen Fällen kausal miteinander verbunden sind und einander verstärken können. Für die Stadtentwicklung bringen sie hohe Leerstände in Wohn- und Gewerbeimmobilien, Überkapazitäten in der Infrastruktur, im Einzelhandel und in Gewerbebetrieben, die Herausbildung von Stadtquartieren mit besonderem städtebaulichen und sozialen Handlungsbedarf sowie eine zunehmende Seniorisierung der Bevölkerung als neue Herausforderungen mit sich. Zur Stabilisierung und Aufwertung von Quartieren mit besonderem Entwicklungsbedarf müssen städtebauliche Investitionen in die Infrastruktur und in den Wohnungsbestand flankiert werden durch ein Bündel von Maßnahmen, das die Förderung von Unternehmensinvestitionen und Gewerbeansiedlungen sowie bildungs-, arbeits- und sozialpolitischen Maßnahmen mit einbezieht. Stadtentwicklung und ihre Förderung erfordern daher zunehmend einen integrierten, ressortübergreifenden Ansatz.

5. Perspektiven für die Wohnungsmarktentwicklung.

Die Entwicklung der Städte wird wesentlich von der Entwicklung in den regionalen Wohnungsmärkten beeinflusst, und das nicht nur durch das Problem des Wohnungsleerstands. Der wesentliche Teil der Bausubstanz in den Städten setzt sich aus Wohnbauten zusammen; private Wohnungseigentümer und Wohnungsunternehmen sind als Investoren zentrale Akteure im Stadtumbau. Für die Stadtentwicklung sind in Bezug auf den Wohnungsmarkt folgende Fragen von Bedeutung:

- Welcher quantitative Bedarf an Wohnungen ist zu erwarten?
- In welchen Marktsegmenten sind Investitionen zu erwarten bzw. erforderlich (Neubau, Modernisierung, Ein- und Zweifamilienhäuser oder Geschosswohnungen, Mietwohnungsbau oder Eigenheimbau etc.)?
- In welcher Weise sollten die Städte oder auch Bund oder Länder lenkend in den Wohnungsmarkt eingreifen? Grundsätzlich ist es Aufgabe von Städten und Gemeinden in angemessenem Umfang Bauland und die für Wohnquartiere nötige Infrastruktur bereit zu stellen. Bund und Länder geben den rechtlichen Rahmen für den Städtebau vor und unterstützen wohnungswirtschaftliche Investitionen durch finanzielle Förderangebote.

Für die Nachfrage nach Wohnungen ist letztlich die Zahl der Wohnhaushalte maßgeblich. Sie wird in den nächsten Jahren und Jahrzehnten stärker und über einen längeren Zeitraum

zunehmen als die Zahl der Einwohner. Während für die Bevölkerungszahl ab dem Jahr 2012 ein Rückgang zu erwarten ist, wird die Zahl der Wohnhaushalte bis 2020 weiter zunehmen. Ursächlich dafür ist der Trend zu kleineren Haushalten, der sich aufgrund der Alterung der Bevölkerung und der fortschreitenden Individualisierung der Lebensstile fortsetzen wird. Auch auf regionaler Ebene wird die Zahl der Wohnhaushalte noch überwiegend ansteigen. Ein Rückgang ist in Teilen des Ruhrgebiets, im Südosten Niedersachsens sowie in weiten Teilen der neuen Bundesländer zu erwarten. In den neuen Bundesländern wird die Zahl der Wohnhaushalte insgesamt jedoch voraussichtlich noch konstant bleiben, da für den Brandenburger Speckgürtel um Berlin und das westliche Mecklenburg-Vorpommern noch deutliche Zuwächse zu erwarten sind.

Die Wohnungsmarktprognose des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung sagt für dieses und das nächste Jahr einen jährlichen Neubaubedarf von etwa 300.000 Wohnungen vorher. Ab 2008 wird der Bedarf an neuen Wohnungen deutlich zurückgehen und nach 2010 im Jahresdurchschnitt lediglich noch etwa 200.000 Wohnungen betragen, wobei der Bedarf bis 2020 weiter abnimmt Zum Vergleich: Im Jahr 2005 wurden 214.000 Wohnungen neu errichtet. Die Neubautätigkeit lag in 2005 somit deutlich unter dem für 2006 prognostizierten Bedarf an neuen Wohnungen. Inwieweit der aus der demographischen Analyse abgeleitete Wohnungsbedarf der tatsächlichen Neubautätigkeit entsprechen wird, wird unter anderem davon abhängen, wie sich die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte entwickeln und inwieweit die bestehenden Wohnungen den zukünftigen Nachfragepräferenzen gerecht werden, d. h. inwieweit der Leerstand in bestehenden Wohnungen zu- oder abnimmt. Erweist sich der derzeitige wirtschaftliche Aufschwung als stabil, könnte die Neubautätigkeit vor allem im stark konjunkturabhängigen Mietwohnungsbau in den nächsten Jahren wieder deutlich ansteigen.

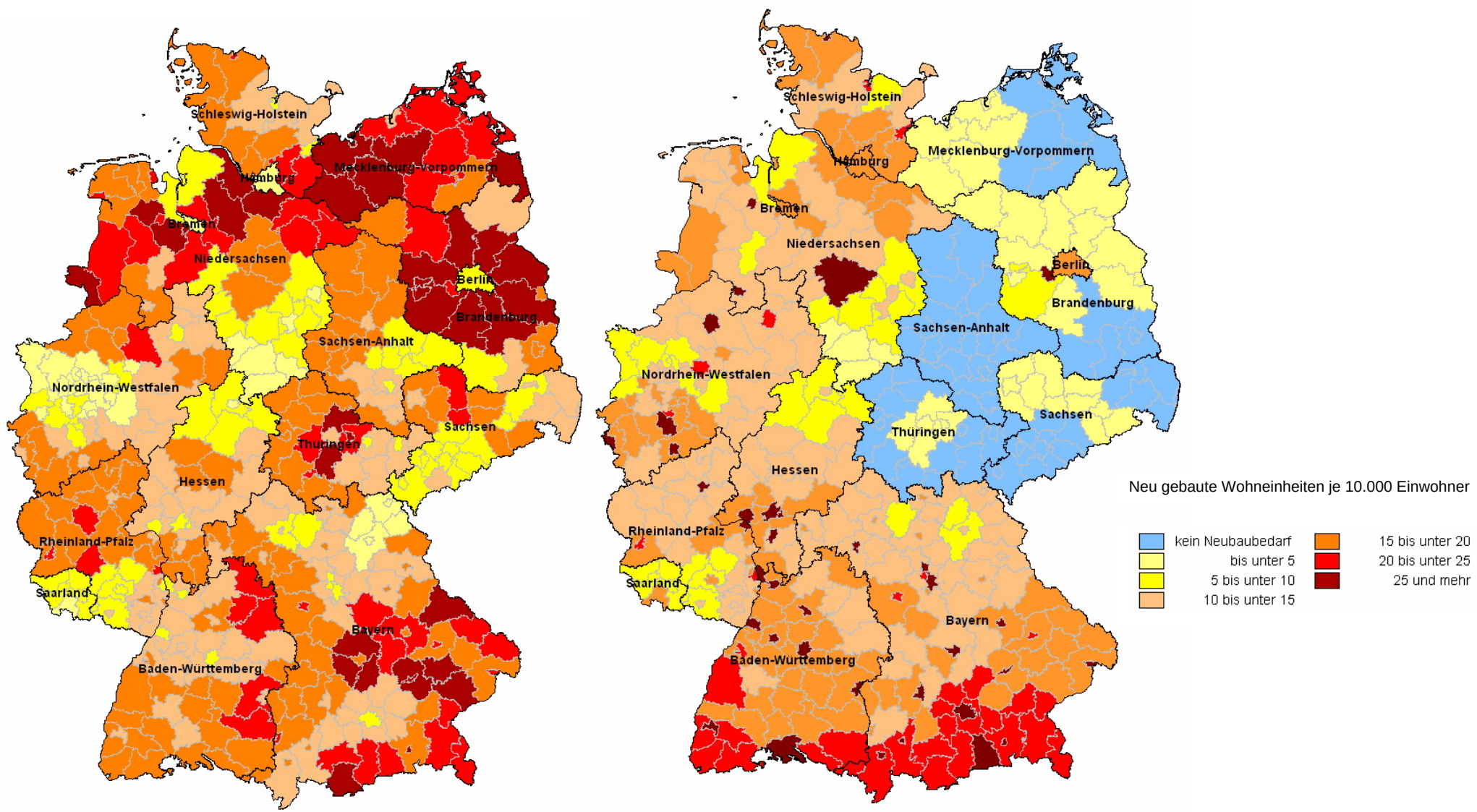
Ein abnehmender Neubaubedarf ist vor allem für Ein- und Zweifamilienhäuser zu erwarten. In diesem Marktsegment wird sich die Nachfrage zum einen durch die rückläufige Zahl junger Familien, zum anderen durch eine verstärkte Eigentumsbildung in Geschosswohnungen durch Ein- und Zweipersonenhaushalte deutlich verringern. Der Bedarf an neuen Geschosswohnungen geht zwar ebenfalls zurück, bleibt nach 2010 aber nahezu konstant. Im Prognosezeitraum 2006 bis 2020 wird der Anteil der Ein- und Zweifamilienhäuser an den neu errichteten Wohnungen voraussichtlich von mehr als 50 % zu Beginn des Zeitraums auf etwa 40 % am Ende des Zeitraums absinken.

Ein- und Zweifamilienhäuser werden vorwiegend im Umland der Kernstädte errichtet werden, während Geschosswohnungen in erster Linie in den Kernstädten entstehen (vgl. Grafik 5). In den neuen Bundesländern wird aufgrund der hohen Wohnungsleerstände kaum noch Geschosswohnungsbau stattfinden. Gut drei Viertel der bis 2020 errichteten Wohnungen wer-

den dort Ein- und Zweifamilienhäuser sein. Vor allem im Speckgürtel um Berlin, im westlichen Mecklenburg-Vorpommern und im Umland von Erfurt ist, bezogen auf die Einwohnerzahl, noch eine relativ hohe Nachfrage nach neuen Ein- und Zweifamilienhäusern zu erwarten. In den alten Bundesländern wird vor allem in der nördlichen Hälfte Niedersachsens sowie im Süden und Osten Bayerns ein relativ hoher Bedarf an neuen Ein- und Zweifamilienhäusern entstehen.

Das Leerstandsrisiko wird in den meisten Regionen der neuen Bundesländer hoch bis sehr hoch bleiben. In den alten Bundesländern befinden sich Regionen mit hohem Leerstandrisiko im Nordosten Niedersachsens sowie im Umland von Thüringen. Der Wohnungsleerstand wird in den neuen Bundesländern auf absehbare Zeit kaum abgebaut werden können. Der im Programm „Stadtumbau Ost“ geplante Rückbau von 350 000 Wohnungen dürfte den strukturellen Leerstand in den nächsten Jahren zwar weiter verringern. Aber nach Auslaufen des Programms wäre ab 2010 ohne weitere Gegenmaßnahmen wieder mit einem erheblichen Anstieg des Leerstands zu rechnen. Die Expertenkommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“ prognostizierte im Jahr 2000, dass der Wohnungsleerstand in Ostdeutschland ohne Gegenmaßnahmen, bedingt durch den anhaltenden Bevölkerungsrückgang und Wohnungsneubau, bis zum Jahr 2030 auf 1,6 bis 2 Mio. Wohnungen anwachsen würde, was dann voraussichtlich etwa einem Fünftel des Wohnungsbestandes entsprechen dürfte. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat eine Verlängerung des Programms „Stadtumbau Ost“ nach 2009 in Aussicht gestellt.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Neubau von Wohnungen bis 2020 etwa je zur Hälfte auf den Bau von Ein- und Zweifamilienhäusern sowie Geschosswohnungen entfallen wird, wobei der Bau von Ein- und Zweifamilienhäusern nach 2010 deutlich zurückgehen wird. In den neuen Bundesländern wird dagegen der Bau von Ein- und Zweifamilienhäusern über den Gesamtzeitraum klar dominieren. Diese Prognose lässt erwarten, dass die Stadt-Umland-Wanderung in den neuen Bundesländern sich weiter fortsetzen wird, denn Ein- und Zweifamilienhäuser werden vorwiegend im Umland von Kernstädten errichtet, mehrgeschossige Wohngebäude dagegen in Kernstädten. In den neuen Bundesländern ist daher in den Kernstädten, mit Ausnahme von Berlin, nur in geringem Umfang Wohnungsneubau zu erwarten.



Datenquelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Raumordnungsprognose 2020/2050 CD-Rom. Bonn 2006

Grafik 4: Neubau von Wohneinheiten von 2005 bis 2020 in Landkreisen und kreisfreien Städten

6. Gesamtfazit, Schlussfolgerungen und aktueller Handlungsbedarf für die Stadtentwicklung.

Zusammenfassend lassen sich aus den demographischen, wirtschaftlichen und wohnungswirtschaftlichen Entwicklungen folgende zentrale Herausforderungen und Perspektiven für die Stadtentwicklung identifizieren:

- Die Herausforderungen aus der demographischen Entwicklung lassen sich mit den Schlagworten Schrumpfung, Alterung und Internationalisierung umschreiben. Damit werden folgende Entwicklungen gekennzeichnet:

  Bis in die neunziger Jahre war die Stadtentwicklungspolitik vorwiegend auf Bevölkerungswachstum ausgerichtet. In Zukunft müssen sich immer mehr Städte und Stadtteile auf ein Schrumpfen der Bevölkerung einstellen. Für die Stadtentwicklungspolitik wird das Nebeneinander von Schrumpfung und Wachstum zur Normalität werden.

  Die zunehmende Seniorisierung der Bevölkerung erfordert steigende Investitionen in eine altengerechte Infrastruktur. Das betrifft sowohl das Angebot an Pflege- und Gesundheitseinrichtungen, Freizeit- und Kulturangeboten als auch die Schaffung von Verkehrsnetzen, die den Mobilitätsbedürfnissen der Senioren gerecht werden.

  Vor allem für Kernstädte großer Ballungszentren, zunehmend aber auch für kleine und mittlere Städte in Regionen mit hoher Bevölkerungsdichte wird die Integration der anwachsenden ausländischen Bevölkerung in den Arbeitsmarkt und das soziale Leben ein Aufgabenfeld von steigender Bedeutung sein.

- Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit und wirtschaftlichen Strukturproblemen werden auf zweierlei Weise mit einem erhöhten Problemdruck in der Stadtentwicklung konfrontiert: Zum einen kommt es zur Abwanderung junger, gut qualifizierter Arbeitnehmer und junger Familien, die andernorts bessere Beschäftigungsmöglichkeiten finden. Zum anderen bilden sich soziale Problemquartiere heraus, in denen ein hoher Anteil von Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängern lebt. In den alten Bundesländern betrifft dies insbesondere Stadtquartiere mit einem hohen Anteil von Ausländern an der Wohnbevölkerung, deren Integration in den Arbeitsmarkt bisher nur unzulänglich gelungen ist. In solchen Quartieren ist es erforderlich, das Entstehen sozialer Brennpunkte einzudämmen und zu vermeiden.

- Wohnungsleerstand wird für viele Städte in den neuen Bundesländern ein großes Problemfeld bleiben und für eine wachsende Zahl von Städten in den alten Bundesländern zu einem Problemfeld werden. Ursächlich dafür sind in unterschiedlicher regionaler Ausprä-

gung wirtschaftliche Strukturprobleme, die zur Abwanderung gut qualifizierter, mobiler Arbeitskräfte führen, ein zunehmender Leerstand in Bestandwohnungen, die den Bedürfnissen der Bewohner nicht mehr gerecht werden, sowie Abwanderungen von Stadtbewohnern in das städtische Umland, die vor allem in den neuen Bundesländern mit dem Bau von Eigenheimen auf der grünen Wiese verbunden sind. In den neuen Bundesländern dürfte der Wohnungsleerstand nach 2010 deutlich ansteigen, wenn es nicht gelingt, durch die Schaffung attraktiverer Wohnbedingungen im Bestand und durch Rückbau die Leerstände einzudämmen. Allein durch die Marktmechanismen, so zeigt die Erfahrung im Stadtumbau Ost, ist auf vielen Wohnungsmärkten der neuen Bundesländer ein Gleichgewicht nicht zu erreichen.

Die gewachsenen Herausforderungen haben die Anforderungen an die Stadtentwicklung vielerorts erheblich ansteigen lassen. Es zeigt sich, dass sich unter den Bedingungen demographischer Schrumpfung und wirtschaftlicher Strukturprobleme Stadtentwicklung andere und größere Ansprüche stellt als unter Wachstumsbedingungen. Dies hängt wesentlich damit zusammen, dass bei einem gravierenden Rückgang der Bevölkerungszahl Immobilienleerstände und Überkapazitäten in der Infrastruktur entstehen, die Kosten verursachen und Investitionen erforderlich machen, denen keine Erträge gegenüber stehen. Nicht selten fehlt kommunalen und privaten Investoren das Geld, um die nötigen Investitionen durchzuführen, oder es ist aufgrund der fehlenden finanz- bzw. betriebswirtschaftlichen Rentabilität kein Interesse vorhanden.

Um angesichts des gestiegenen „Schrumpfungsrisikos“ Fehlentwicklungen und Fehlinvestitionen nach Möglichkeit zu vermeiden und die knappen finanziellen Mittel in der Stadtentwicklung effizienter einzusetzen, sind an ihre Planung und Durchführung erhöhte Anforderungen zu stellen. Stadtentwicklung und Stadtumbau erfordern die Mitwirkung einer Vielzahl sowohl kommunaler als auch privater Akteure. Zu letzteren zählen insbesondere Wohnungsunternehmen und -genossenschaften, privaten Wohnungseigentümer, gewerbliche Unternehmen und Träger sozialer und kultureller Einrichtungen. Um eine planerische Grundlage für Maßnahmen zur Stadtentwicklung zu schaffen, sind unter Beteiligung aller maßgeblichen Akteure integrierte Stadtentwicklungskonzepte zu erarbeiten. Dies erfordert einen Ausgleich der unterschiedlichen Interessen und einen tragfähigen Konsens, zu dessen Einhaltung sich die Beteiligten verpflichten.

Ursachen für Defizite in der Stadtentwicklung sind oftmals wirtschaftliche Probleme und Fehlentwicklungen am Arbeitsmarkt. Daher müssen neben baulichen Maßnahmen in der kommunalen Infrastruktur und in Wohnquartieren sowie nichtinvestiven Maßnahmen (z. B. zur Prozessteuerung, zum Quartiersmanagement oder zur Netzwerkbildung) zunehmend auch solche zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Belebung der wirtschaftlichen Aktivität

in die Stadtentwicklung integriert werden. Ein derartiger *integrativer* Ansatz muss auch in der Förderung der Stadtentwicklung verfolgt werden, soll sie die Stadtentwicklung problemgerecht unterstützen.

Der erhöhte Handlungs- und Investitionsbedarf hat dazu geführt, dass Bund und Länder ihre Städtebauförderung seit Ende der neunziger Jahre erheblich ausgeweitet und durch die neuen Programme Stadtumbau Ost, Stadtumbau West und Soziale Stadt ergänzt haben. Zur Schaffung des nötigen rechtlichen Rahmens wurde zudem das Baugesetzbuch novelliert und um den Tatbestand des Stadtumbaus ergänzt.

Städte und Gemeinden sahen sich dennoch aufgrund der insgesamt gravierenden Konsolidierungszwänge gezwungen, ihre Investitionen seit Jahren erheblich einzuschränken. Zum Teil ist dies mit Privatisierungen öffentlicher Leistungen zu erklären, aber bei weitem nicht nur. Seit dem Jahr 2003 waren die Investitionen der Städte und Gemeinden insgesamt geringer als ihre Abschreibungen. Das Infrastrukturvermögen der Städte und Gemeinden hat somit an Substanz verloren. Auch der Vergleich mit den anderen Staaten der EU 15 lässt einen deutlichen Investitionsrückstand erkennen. Ähnliches gilt für die gewerblichen und wohnungswirtschaftlichen Investitionen. Sie sind in den letzten Jahren ebenfalls zurückgegangen und weisen im internationalen Vergleich einen Rückstand auf.

Auf städtischer Ebene hat dieses Investitionsdefizit zu wirtschaftlichen und sozialen Ungleichgewichten beigetragen, die wiederum erhebliche Bevölkerungswanderungen nach sich ziehen. Dieser Entwicklung muss gezielt entgegen gesteuert werden, denn eine generelle Vernachlässigung der Investitionen in die kommunale Infrastruktur und in die Stadtentwicklung gefährdet die Qualität deutscher Städte als Wohn- und Gewerbestandorte und lässt auf Dauer eine Verschlechterung ihrer Position im internationalen Standortwettbewerb befürchten.

Um das Investitionsdefizit zu überwinden, müssen Lösungen gefunden werden, wie die verfügbaren Mittel für die Stadtentwicklung aufgestockt werden können. Bei der Suche nach neuen Finanzierungsquellen sollten insbesondere Überlegungen einbezogen werden, wie private Mittel und privates Engagement stärker mobilisiert werden können, um die öffentlichen Mittel zu ergänzen. Auch sollten die Möglichkeiten ausgeschöpft werden, Fördermittel der EU stärker einzubinden.

Ansprechpartner: Martin Müller: 069 7431-3944