

KfW-Research.



WirtschaftsObserver online.

Demographie und regionaler Strukturwandel als
Herausforderungen für Wohnungsmarkt und Stadtentwicklung.
Nr. 11, Mai 2006.

Demographie und regionaler Strukturwandel als Herausforderungen für Wohnungsmarkt und Stadtentwicklung.

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 sowie 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.

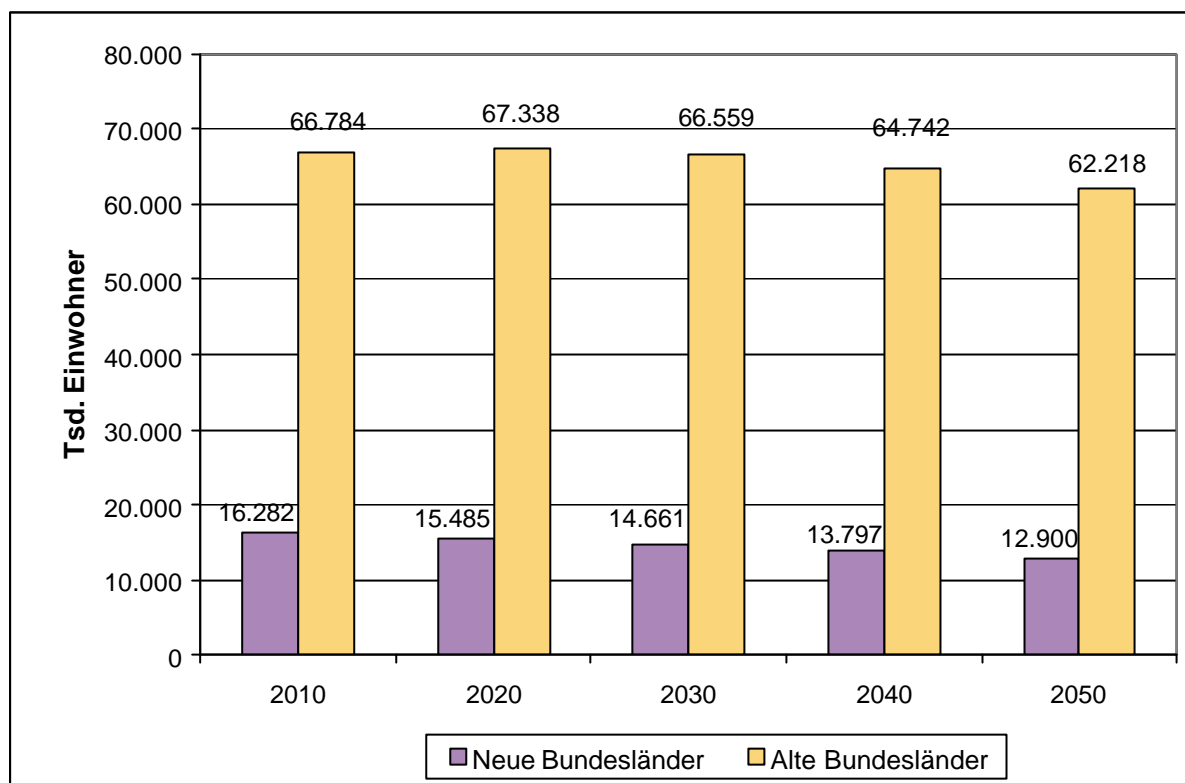
Trends der Bevölkerungsentwicklung.

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. 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 der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausschätzung 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.

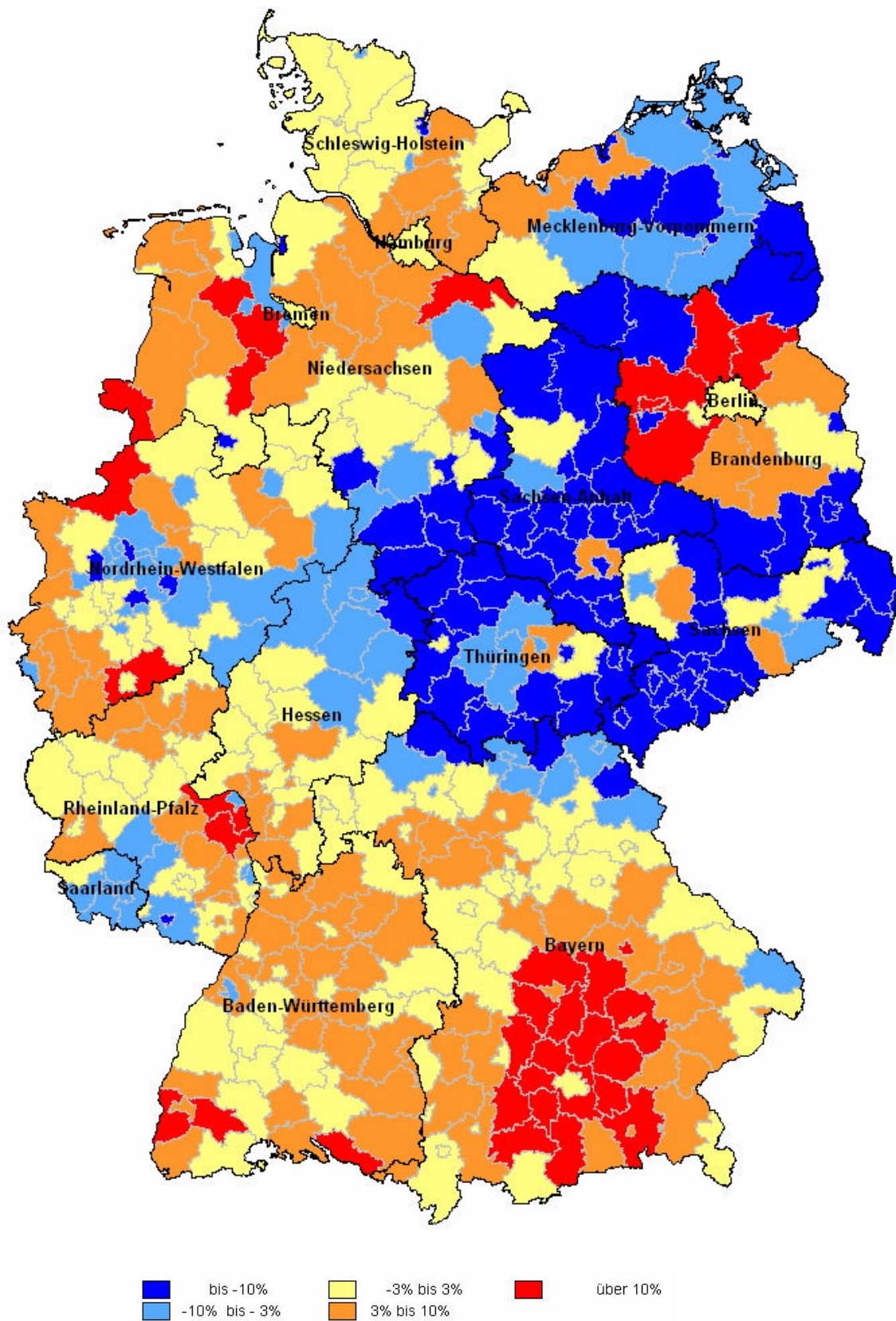
Während sich in den neuen Bundesländern die Bevölkerungszahl nahezu flächendeckend verringert hat, konzentrierte sich der Rückgang in den alten Bundesländern auf wirtschaftlich strukturschwache Regionen. In den nächsten 15 Jahren wird die Bevölkerung in den alten Bundesländern voraussichtlich noch steigen, in den neuen Bundesländern wird sich der Rückgang dagegen unvermindert fortsetzen (Grafik 1: Bevölkerungsentwicklung in den alten und den neuen Bundesländern bis 2050).

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

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

In Westdeutschland werden Bevölkerungszuwächse künftig 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 (Grafik 2: Veränderung der Bevölkerungszahl von 2002 bis 2020 in Landkreisen und Kreisfreien Städten). 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. Bis zum Jahr 2020 wird etwa die Hälfte der Bevölkerung in Deutschland in schrumpfenden Landkreisen und kreisfreien Städten leben.

Grafik 2: Veränderung der Bevölkerungszahl von 2002 bis 2020 in Landkreisen und Kreisfreien Städten



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

Alterung

Der Anteil der über 65jährigen an der Bevölkerung wird bis zum Jahr 2050 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. Zwar wird sich das Phänomen Alterung auf das gesamte Bundesgebiet erstrecken; jedoch wird es von Region zu Region unterschiedlich ausgeprägt sein. Vor allem in den neuen Bundesländern wird durch die Abwanderung junger, mobiler Arbeitssuchender das Durchschnittsalter der Bevölkerung deutlich ansteigen.

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, was einem Anteil an der Gesamtbevölkerung von 8 % entsprach. 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.

Regionale Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung.

Neben den demographischen Trends der Schrumpfung, Alterung und Internationalisierung stellen wirtschaftliche Strukturprobleme und die hohe Arbeitslosigkeit eine große Herausforderung für die Stadtentwicklung dar. 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 noch 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'. Die vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung prognostizierten Erwerbspersonenzahlen lassen erwarten, dass das West-Ost-Gefälle am Arbeitsmarkt bis zum Jahr 2020 bestehen bleiben wird.

Konsequenzen der Bevölkerungs- und Arbeitsmarktentwicklung für die Stadtentwicklung.

Vor allem zwei Problemfelder haben seit den neunziger Jahren zusätzlichem 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.
2. *Wohnungsleerstand:* Vor allem in den neuen Bundesländern ist der Wohnungsleerstand seit der zweiten Hälfte der neunziger Jahre beträchtlich 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. Für die Zukunft ist zu erwarten, dass mit der steigenden Anzahl von Städten und Stadtteilen mit abnehmenden Einwohnerzahlen auch in den alten Bundesländern das Leerstandsproblem auf regionaler Ebene deutlich zunehmen wird.

Die zum Teil massiven Bevölkerungsrückgänge führen auch zu Überkapazitäten in der Infrastruktur, im Einzelhandel und in anderen auf die lokalen Märkte ausgerichteten Gewerbebezügen. 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, andererseits 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.

Perspektiven für die Wohnungsmarktentwicklung.

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 bei abnehmender Tendenz. 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.

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 im Geschosswohnungsbau durch Ein- und Zweipersonenhaushalte deutlich verringern. Der Bedarf an neuen Geschosswohnungen geht zwar ebenfalls zurück, bleibt nach 2010 aber nahezu konstant.

Die Wohnungsmarktentwicklung wird sich ebenfalls zunehmend regional differenzieren. So wird in den neuen Bundesländern aufgrund der hohen Wohnungsleerstände kaum noch Geschosswohnungsbau stattfinden. Gut drei Viertel der bis 2020 errichteten Wohnungen werden dort Ein- und Zweifamilienhäuser sein.

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. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat eine Verlängerung des Programms „Stadtumbau Ost“, in Aussicht gestellt.

Schlussfolgerungen und aktueller Handlungsbedarf für die Stadtentwicklung.

Die veränderten demographischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen haben die Anforderungen an die Stadtentwicklung vielerorts erheblich ansteigen lassen. Es zeigt sich, dass unter den Bedingungen demographischer Schrumpfung und wirtschaftlicher Strukturprobleme Stadtentwicklung andere und größere Anforderungen 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 „Schrumpfrisikos“ Fehlentwicklungen und Fehlinvestitionen nach Möglichkeit zu vermeiden und die knappen finanziellen Mittel in der Stadtentwicklung effizienter einsetzen zu können, 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 verstärkt einzubinden.

Ansprechpartner: Martin Müller (069) 7431-3944