

## **Perspektiven des Wohnungsmarktes der Freien und Hansestadt Hamburg bis 2030**

### **Kurzfassung**

#### **im Auftrag der**

Baubehörde der Freien und Hansestadt Hamburg und  
der Hamburgischen Wohnungsbaukreditanstalt

#### **Verfasser:**

Ulrich Pfeiffer, Ludger Baba  
unter Mitarbeit von Markus Schmidt

## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Vorbemerkungen</b>	<b>1</b>
<b>2. Ergebnisse der Bevölkerungs- und Haushaltsprognose</b>	<b>4</b>
<b>3. Methodik der Nachfrageprognose</b>	<b>6</b>
<b>4. Ergebnisse im Einzelnen</b>	<b>10</b>
4.1 Wohnungsnachfrage bis 2030 durch Selbstnutzer- und Mieterhaushalte	10
4.2 Prognose der Nachfrage nach selbstgenutzten neuen Ein- und Zweifamilienhäusern	12
<b>5. Szenarien zu den Perspektiven des Hamburger Wohnungsmarktes</b>	<b>13</b>
<b>6. Eine Bewertung der Ergebnisse</b>	<b>16</b>
<b>7. Schlussfolgerungen</b>	<b>18</b>

## Abbildungsverzeichnis

ABBILDUNG 1:	BEVÖLKERUNGSENTWICKLUNG IN HAMBURG SEIT 1970 UND PROGNOSE (MODELLRECHNUNGEN) BIS 2030	5
ABBILDUNG 2:	ENTWICKLUNG DER HAUSHALTSZAHLEN IN HAMBURG SEIT 1970 UND PROGNOSE BIS 2030	6
ABBILDUNG 3:	SELBSTNUTZERQUOTE IM LEBENSZYKLUS FÜR EINZELNE JAHRGÄNGE IN HAMBURG 1978 BIS 1998	8

## Tabellenverzeichnis

TABELLE 1:	BEISPIELHAFTHE DARSTELLUNG DER BERECHNUNG DER SELBSTNUTZERHAUSHALTE	9
------------	---	---

## 1. Vorbemerkungen

Die konjunkturelle Entwicklung des deutschen Wohnungsmarktes verlief im letzten Jahrzehnt in extremen Zyklen. Davon konnte sich auch der Hamburger Wohnungsmarkt nicht abkoppeln. Ende der 1980er Jahren bis Anfang der 1990er Jahre stieg die Nachfrage angesichts hoher Zuwanderung aus dem Ausland und den neuen Bundesländern stark an. Im gleichen Zeitraum fiel die Zahl der Wohnungsfertigstellungen auf einen Tiefpunkt. Nachfrageüberhang und steigende Preise regten die Wohnungspolitik zu einer drastischen Erhöhung der Abschreibungssätze und zu einer Ausweitung der staatlichen Förderungsprogramme an. Beides zusammen erhöhte die Zahl der Wohnungsfertigstellungen von 1990 bis 1995 Jahre um annähernd 350 % (fast 10.000 Wohnungsfertigstellungen im Jahr 1995). Sie blieben bis 1998 auf hohem Niveau, während der Nachfragedruck allmählich nachließ. Binnen weniger Jahre wurde aus einem Knappheitsmarkt ein Markt mit wachsenden Leerständen vor allem auch in nicht nachfragegerechten Wohnungsneubauten. Seit 1998 hat sich im Jahr 2001 mit 5.000 Wohnungen die Zahl der Fertigstellungen wieder halbiert, hält sich aber im Vergleich zu Anfang der 1990er Jahre noch auf relativ hohem Niveau.

Solche konjunkturellen Schwankungen gab es in der Vergangenheit immer wieder. Trotz teilweise stark rückläufiger Einwohnerzahlen Hamburgs vor allem in den 1970er und 1980er Jahren, stieg der Wohnungsbedarf nach Kriegsende dennoch fast permanent an. Die stetige Verkleinerung der durchschnittlichen Haushaltsgröße kompensierte auch die Phasen abnehmender Bevölkerungszahlen Hamburgs. Eine permanent zunehmende Zahl von Haushalten auch bei abnehmender Bevölkerung wird es aber nicht auf Dauer geben. Sonderfaktoren – wie eine Haushaltsgründungswelle durch die Baby-Boom-Generation – verlieren an Wirkung. Je kleiner die durchschnittliche Haushaltsgröße, umso schwerer sind weitere Verkleinerungen rein statistisch möglich. Schließlich verstärkt sich künftig mit hoher Wahrscheinlichkeit allein als Folge der Altersschichtung der Rückgang der Zahl der Einwohner. Der Anteil der über 65-Jährigen nimmt beständig zu. Die Bevölkerungsbasis in den Alterklassen potentieller Haushaltsgründer nimmt ab. Allein eine deutlich höhere Zuwanderung könnte diese Trends auf mittlere Sicht verändern. Aus dem demographischen Wandel folgen tiefgreifende Veränderungen für den Wohnungsmarkt. Das Ausmaß der Veränderungen hängt dabei neben den Zuwanderungen von außen vor allem auch von der Intensität der Stadt-Umland-Wanderung in den nächsten Jahrzehnten ab. Leider sind die Wanderungen im Gegensatz zur natürlichen Bevölkerungsentwicklung kaum prognostizierbar. Hinzu kommt, dass Prognosen, die sich auf einen Zeitraum von 30 Jahren beziehen, ohnehin ein Element der Spekulation bergen. Dementsprechend haben wir **vier Szenarien** formuliert, die sich in Höhe und Art der Zu- und Abwanderung von und nach Hamburg unterscheiden. Dagegen unterscheiden sich die Annahmen zur natürlichen Bevölkerungsentwicklung (Saldo aus Geburten und Sterbefälle) wegen ihrer besseren Kalkulierbarkeit, ihrer hohen Stabilität und den großen Zeitverzögerungen in den Auswirkungen veränderter Geburtenraten auf den Wohnungsmarkt zwischen den Szenarien

nicht. Erfahrungen mit den Fertilitätsraten (endgültige Kinderzahl einer Frauenkohorte/-generation) zeigen in Westdeutschland für fast alle Kohorten der nach 1900 geborenen Frauen Werte von unter 2 Kindern pro Frau. Eine Ausnahme bilden lediglich die Jahrgänge der 1930er Jahre, die sich mit über 2 Kindern pro Frau letztmalig in den letzten 100 Jahren reproduzieren konnten. Seitdem ist die endgültige Fertilitätsrate in Westdeutschland sukzessive auf 1,4 Kinder pro Frau gesunken und bewegt sich auf 1,3 Kinder pro Frau zu. In Hamburg lag die zusammengesetzte Geburtenziffer oder Total Fertility Rate – TFR – (Zahl der Kinder pro Frauen im gebärfähigem Alter zwischen 15 und unter 45 Jahren) im Jahr 1999 bei gut 1,2. Unterstellt man für die nächsten Jahrzehnte eine die endgültige Fertilitätsrate positiv beeinflussende erfolgreiche Familienpolitik Hamburgs, dann müsste dieser Wert um fast 70 % ansteigen, damit die natürliche Bevölkerungsentwicklung Hamburgs langfristig wieder positiv verläuft. Allerdings hätte ein Anstieg der Geburtenzahlen in den nächsten Jahren frühestens in 20 bis 25 Jahren einen geringen quantitativen Effekt auf die Zahl der nachgefragten Wohnungen.

Wesentliche Annahmen der **natürlichen Bevölkerungsentwicklung** für alle vier Szenarien sind:

- Die Lebenserwartung der Hamburger Bevölkerung steigt linear bis 2030 auf 84 Jahre bei den Frauen und auf 78 Jahre bei den Männern.
- Für die Geburtenhäufigkeit wird eine zusammengefasste Geburtenhäufigkeit (Total Fertility Rate – TFR) von konstant 1,25 angenommen. Sie entspricht dem langjährigen Durchschnitt Hamburgs und sinkt in unseren Bevölkerungsprognosen nicht weiter als in den vergangenen Jahrzehnten.
- Das durchschnittliche Alter der Gebärenden erhöht sich von 27,7 Jahre auf 29 Jahre im Jahr 2010 und bleibt anschließend konstant.

Die **Wanderungsannahmen** für die vier Szenarien sind:

**Szenario I und II** lehnen sich an die offiziellen Bevölkerungsvorausschätzungen des Statistischen Landesamtes der Freien und Hansestadt Hamburg an. Sie unterscheiden sich in der Höhe der jährlichen Zuwanderung aus dem Ausland. Die Binnenwanderung und damit auch die Stadt-Umland-Wanderung ist in beiden Szenarien identisch. Szenario I unterstellt einen langfristigen jährlichen Wanderungsgewinn Deutschlands gegenüber dem Ausland von 100.000, Szenario II von 200.000 Personen. Die Nettozuwanderung wird nach einem Schlüssel, der im Wesentlichen auf Vergangenheitsdaten beruht, auf die Länder aufgeteilt. Daraus ergibt sich für die Freie und Hansestadt Hamburg ein kumulierter Wanderungssaldo gegenüber dem Ausland zwischen dem Jahr 2000 und 2030 von gut 100.000 Personen im Szenario I und gut 180.000 im Szenario II. Abweichend gegenüber den offiziellen Prognosen, in denen sich der Binnenwanderungssaldo ab 2016 auf null reduziert, bleibt in unseren Szenarien die Höhe des Binnenwanderungssaldos ab dem Jahr 2015 konstant bei -3.700 Personen jährlich. Insgesamt beträgt der kumulierte Wanderungssaldo von 2000 bis 2030 im Szenario I 3600 Personen, im Szenario II 76.500 Personen.

**Szenario III** ist in seinen Ergebnissen vor allem von didaktischer Bedeutung. Unterstellt wird eine Entwicklung ohne Stadt-Umland-Abwanderung. Aus didaktischen Gründen wird als Grenzwert unterstellt, dass es über die nächsten 30 Jahre keine Abwanderung von Hamburg in das Umland gibt. Die Zuwanderung nach Hamburg aus dem Umland bleibt dagegen bestehen. Die weiteren Wanderungssalden gegenüber dem Rest Deutschlands und dem Ausland entsprechen den Salden im Szenario II. Damit lassen sich die Dimensionen und Aufgaben einer die Suburbanisierung erfolgreich entgegenwirkenden Wohnungs- und Baulandpolitik beschreiben. Der gesamte angenommene Wanderungssaldo beläuft sich bis zum Jahr 2030 auf knapp 670.000 Personen, durchschnittlich auf mehr als 22.000 Personen jährlich.

Noch weit größer als der Saldo der Stadt-Umland-Wanderung schwankten in der Vergangenheit die Wanderungsbewegungen mit dem Ausland. Zwei Ereignisse sind für die Zukunft absehbar, die mit hoher Wahrscheinlichkeit eine Erhöhung der Wanderungssalden aus dem Ausland gegenüber dem Szenario II bewirken: Die gesetzliche Zuwanderungsregelung nach Deutschland und die EU-Osterweiterung. Aufgrund dieser Ereignisse erhöht sich im **Szenario IV** ab dem Jahr 2004/2005 die Nettozuwanderung aus dem Ausland gegenüber dem Szenario II drastisch. Im Saldo wandern netto zwischen 2000 und 2030 knapp 420.000 Personen aus dem Ausland nach Hamburg zu. (3,3-facher Saldo aus Szenario II). Gleichzeitig fällt der positive Wanderungssaldo Hamburgs gegenüber dem übrigen Deutschland etwas höher aus, weil eine hohe Nettozuwanderung aus dem Ausland nur plausibel ist, wenn die Wirtschaft der Region Hamburg stark prosperiert und auch gegenüber strukturschwächeren deutschen Regionen eine Sogwirkung entfaltet. Dagegen bleibt die Umlandabwanderung wegen des großen Zuwanderungsdrucks aus dem Ausland und dem übrigen Deutschland bestehen. Insgesamt ergibt sich aus diesen verschiedenen Wanderungsannahmen eine Nettozuwanderung nach Hamburg kumuliert über die nächsten 30 Jahre von rd. 340.000 Personen. Diese Zuwanderung aus dem Ausland dürfte ein absolutes Maximum markieren. Allein die Entwicklung des Arbeitsmarktes dürfte als Begrenzung wirken. Für die nächsten 30 Jahre halten wir Wanderungsniveaus, die sich zwischen der Nettozuwanderung der Szenarios II und IV bewegen, für realistisch. Sie können zusätzlich durch eine erfolgreiche Bleibepolitik (Szenario III) positiv beeinflusst werden.

Angesichts der unterschiedlichen weitgehend voneinander unabhängigen Einflussfaktoren ergibt sich eine erhebliche Bandbreite der Entwicklungen. Sowohl die Auswanderung als auch die Abwanderung in das Umland folgen dabei nicht nur allgemeinen ökonomischen Regeln, sondern sind ganz erheblich von politischen Einzelentscheidungen bzw. politischen Strategien abhängig, was ihre Prognostizierbarkeit erheblich einschränkt.

Allerdings werden die Dimensionen politischer Einflussmöglichkeiten sichtbar. Die Szenarien I und II sind praktisch exogen vorgegeben, weil sie sich nur in der Höhe der Auslandszuwanderung unterscheiden. Diese kann die Stadt Hamburg alleine kaum steuern, weil sie von Push-Faktoren in den Herkunftsländern und von politischen Rahmenseetzungen auf Bundes- und Länderebene abhängen. Dies

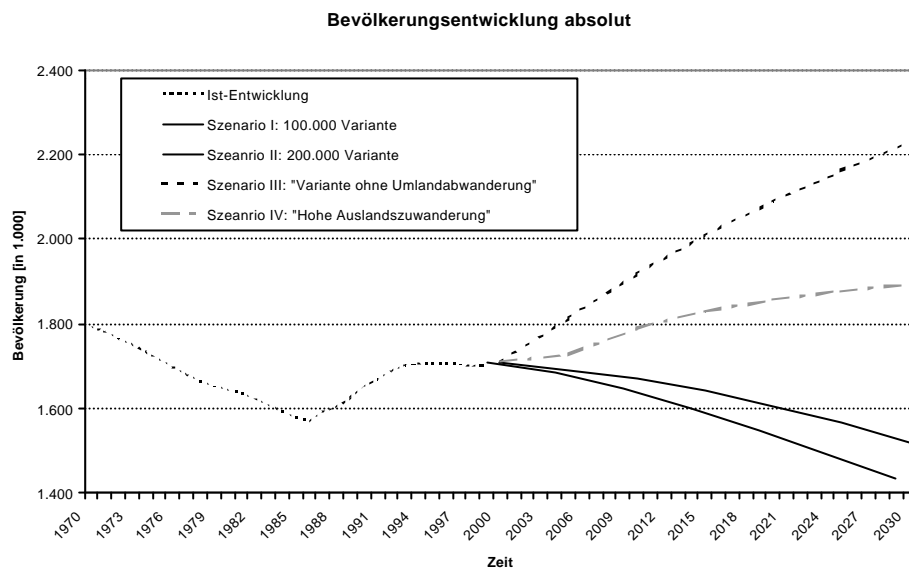
gilt im Wesentlichen auch für das Szenario IV. Allerdings erfordert eine hohe Zuwanderung aus dem Ausland eine sehr kräftige lokale Nachfrage nach Arbeitskräften, die wiederum zu einem gewissen Teil Ergebnis einer sehr erfolgreichen Hamburger wirtschaftlichen Entwicklungspolitik sein kann. Eine direktere Einflussmöglichkeit besteht bei arbeitsplatzbezogenen Zu- und Abwanderungen innerhalb Deutschlands. Diese Komponente hat gerade nach der Wiedervereinigung in Hamburg – wie in anderen westdeutschen Regionen auch – eine nicht unbedeutende Rolle gespielt. Im Sinne einer politisch beeinflussten Bevölkerungsentwicklung ist die Wohnungs- und Baulandpolitik zur Beeinflussung der wohnungsorientierten Stadt-Umland-Wanderung eines der wichtigsten Instrumente Hamburgs. Betrachtet man unter diesen Gesichtspunkten die vier Szenarien, sind die Szenarien I, II und IV eher reaktiv, weil sie im Wesentlichen exogen gegeben sind und die Hamburger Wohnungspolitik auf die Entwicklung reagieren muss. Szenario III charakterisiert dagegen eine aktive Strategie der Hamburger Bau- und Wohnungspolitik, die eine weitere Abwanderung in das Umland bewusst bremst. Aus didaktischen Gründen, um die Dimensionen der Aufgabe zu verdeutlichen, wurde dabei ein Best-Case einer Nullabwanderung in das Umland unterstellt.

## 2. Ergebnisse der Bevölkerungs- und Haushaltsprognose

- Parallel aber auf unterschiedlichem Niveau entwickelt sich die Bevölkerung in den **Szenarien I und II**. In beiden sinkt sie kontinuierlich und mit steigender Intensität. Im Szenario I in den nächsten 30 Jahren von heute 1,71 Mio. auf 1,44 Mio. Einwohner im Jahr 2030, im Szenario II auf 1,52 Mio.
- Dagegen kompensiert im **Szenario IV** der hohe positive Wanderungssaldo gegenüber dem Ausland die negative natürliche Bevölkerungsentwicklung. Die Zahl der Einwohner steigt mit abnehmender Intensität auf knapp 1,9 Mio. bis zum Jahr 2030.
- Die Annahmen im **Szenario III** drehen den Trend einer abnehmenden Bevölkerungszahl noch drastischer um als im Szenario IV. Die Bevölkerung steigt rapide bis zum Jahr 2030 um gut 500.000 Einwohner auf 2,23 Mio. (vgl. Abbildung 1)

Es bleibt anzumerken, dass die Prognosen keinerlei zyklische Schwankungen abbilden. Veränderungen der Wanderungsseiten, wie sie zum Beispiel in 2000 unter günstigen Wirtschaftsbedingungen auftreten, werden durch die eingesetzten Methoden ausgeblendet. In der Wirklichkeit spielen zyklische Veränderungen oft über mehrere Jahre eine dominierende Rolle. Die Prognosen spielen lediglich langfristige Tendenzen wieder.

**Abbildung 1: Bevölkerungsentwicklung in Hamburg seit 1970 und Prognose (Modellrechnungen) bis 2030**



Quelle: Eigene Berechnungen

empirica

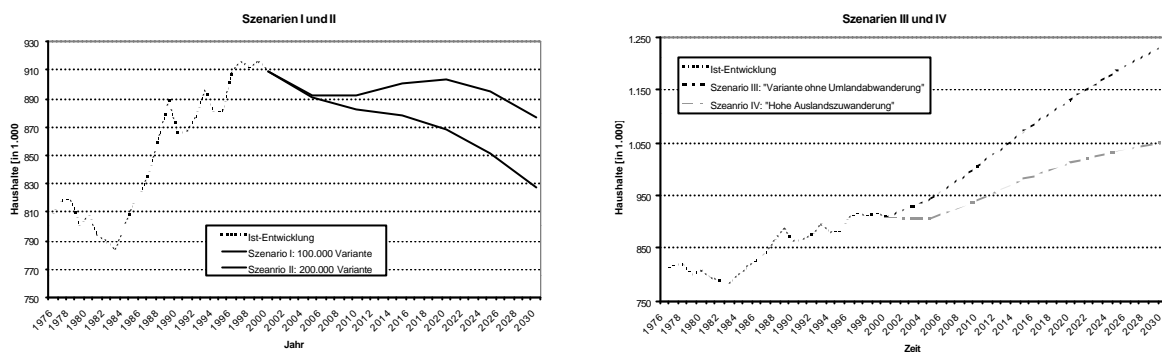
Die unterschiedliche Bevölkerungsentwicklung bewirkt auch eine unterschiedliche Entwicklung in der Altersstruktur insbesondere im Vergleich der Szenarien I und II gegenüber den Szenarien III und IV (vgl. Abbildung 2). Sie liegt in der angenommenen Wanderungsstruktur begründet. Szenario III und IV können den Alterungsprozess der Bevölkerung gegenüber Szenario I und II dämpfen, aufhalten können sie diese Entwicklung jedoch nicht. Die Zahl der Haushalte in Hamburg sinkt im Szenario I bis zum Jahr 2030 kontinuierlich. Im gegenwärtigen Fünfjahreszeitraum relativ stark, anschließend stabilisiert sich die Entwicklung bis 2015. Danach nimmt die Zahl der Haushalte von Jahr zu Jahr bis 2030 stärker ab. Über den gesamten Zeitraum sinkt die Zahl der Haushalte um gut 80.000 von rd. 910.000 auf unter 830.000 ab.

Ähnlich entwickeln sich die Haushaltszahlen im Szenario II. Bis 2015/2020 bleiben die Haushaltszahlen jedoch im Niveau gegenüber dem Jahr 2000 stabil. Die anfänglichen Verluste macht der Anstieg der Haushaltszahlen zwischen 2005 und 2015 wieder annähernd wett. Danach verläuft die Entwicklung fast parallel mit der im Szenario I, die Zahl der Haushalte sinkt von Jahr zu Jahr immer stärker auf ungefähr 877.000.

Im Szenario III steigt die Zahl der Haushalte überproportional um mehr als 325.000 (rd. 35 %) auf 1,23 Mio. Der Anstieg flacht dabei allmählich ab.

Im Szenario IV sinkt wie in den Szenarien I und II die Zahl der Haushalte bis 2005, allerdings mit rd. 3.000 Haushalten deutlich geringer. Erst mit der einsetzenden hohen Zuwanderung ab 2004/2005 nimmt die Zahl der Haushalte bis 2030 kontinuierlich zu, gegenüber dem Jahr 2000 um gut 140.000 auf 1,05 Mio. Parallel zum Szenario IV flacht der relative Anstieg im Zeitverlauf ab.

**Abbildung 2: Entwicklung der Haushaltszahlen in Hamburg seit 1970 und Prognose bis 2030**



Quelle: Eigene Berechnungen

empirica

Abweichend von den letzten 30 Jahren sinkt in den Szenarien I und II die Zahl der Haushalte spätestens ab dem Jahr 2015 parallel zur Bevölkerung. Das liegt daran, dass der Prozess der Haushaltsverkleinerung sich verlangsamt (Abnahme zwischen 1970 und 2000 jährlich noch 0,6 %, Abnahme bis 2030 nur noch 0,3 % jährlich).

Mit der Alterung der Gesellschaft kommt es zu einer Verschiebung der Altersschichtung der Haushaltsvorstände. Je nach Szenario nehmen die Haushalte mit einem Haushaltsvorstand von 65 Jahre und älter von heute gut 21 % auf 31 % bis knapp 36 % zu. Dagegen sinkt die Zahl der jungen, mobileren Haushalte stark ab.

### 3. Methodik der Nachfrageprognose

Die Bildung von Wohneigentum ist abhängig vom Lebenszyklus bzw. von der Lebensphase der Haushalte. Junge Haushalte wollen und/oder können häufig (noch) kein Wohneigentum bilden. Ebenso bilden ältere Haushalte angesichts der finanziellen Belastungen über 20 bis 30 Jahre und den damit verbundenen Risiken in der Regel kein Wohneigentum mehr. Die Masse der Erwerbsvorgänge konzentrieren sich in Westdeutschland auf die Lebensphase zwischen 30 und 45 Jahre, in Hamburg angesichts der relativ höheren Kaufpreise und der damit erforderlichen längeren Ansparphase zwischen 35 und 50 Jahre.

Das Muster der Wohneigentumsbildung ist im Alterslängsschnitt für die unterschiedlichen Geburtsjahrgänge relativ stabil. Zwischen den Geburtsjahrgängen können die Längsschnitte der Selbstnutzerquoten, auch wenn sie sich in der gleichen Lebensphase befinden, deutlich auseinander fallen. Diese beiden unterschiedlichen Betrachtungsweisen werden in Alters- und Kohorteneffekte unterschieden:

(1) **Alterseffekte:** Im Alterslängsschnitt (das Verhalten eines Geburtsjahrgangs wird zu verschiedenen Zeitpunkten in seinem Lebenszyklus betrachtet) ist das Muster der Wohneigentumsbildung der einzelnen Geburtsjahrgänge relativ stabil; die Wahrscheinlichkeit Wohneigentum zu bilden steigt in West-

deutschland bis zum Alter von etwa 40 Jahren an, danach wird kaum noch selbstgenutztes Wohneigentum gebildet.

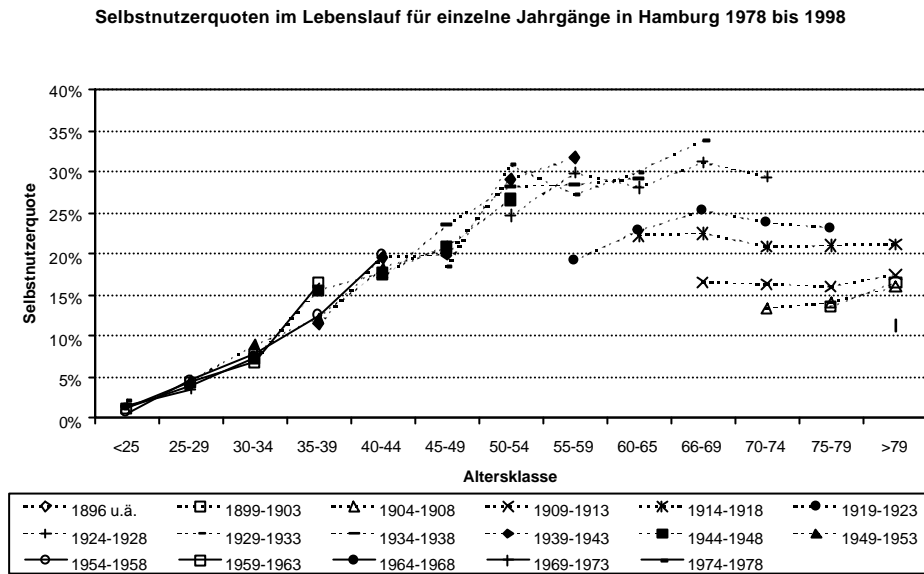
(2) **Kohorteneffekte:** Bei der Analyse von Kohorteneffekte vergleicht man die Längsschnitte zwischen den Geburtskohorten/Geburtsjahrgängen. Dabei kann man feststellen, dass die Selbstnutzerquoten zwischen einzelnen Geburtsjahrgängen oder -kohorten, auch wenn sie sich in der gleichen Lebensphase befinden, sehr unterschiedlich sein können.

Anhand der Daten der Einkommens- und Verbrauchstichproben (EVS) von 1978 bis 1998 sowie der einzelnen Mikrozensen haben wir die Entwicklung der Selbstnutzerquoten im Alterslängsschnitt unterschiedlicher Geburtskohorten für die Stadt Hamburg, wie auch für West- und Ostdeutschland und andere Regionen untersucht. Die Muster sind äußerst stabil (vgl. Abbildung 3).

- **Alterseffekte:** In jungen Jahren nimmt die Quote selbstgenutzten Wohneigentums deutlich zu, bis zum Alter von 60 bis 70 Jahren des Haushaltsvorstandes wird ein Höchststand von gut 30 % erreicht, anschließend bleiben die Selbstnutzerquoten konstant.
- **Kohorteneffekte:** Für die einzelnen Geburtsjahrgänge ergeben sich durch verschiedene Einflussgrößen (Einkommensniveau, Gesamtkosten, Konsumstrukturen) Verschiebungen der Entwicklungen im Lebenszyklus. In den letzten Jahrzehnten haben sich die Eigentumsquoten der jeweils später bis Mitte der 1930er Jahre geborenen Geburtskohorten spürbar erhöht, weil sich die Voraussetzungen der Eigentumbildung für diese Jahrgänge verbesserten. Sie wurden zu Nutznießern des Wirtschaftswunders. Ihre Vermögensbildung war nicht durch Kriegseinwirkungen beeinträchtigt. Die Selbstnutzerquoten liegen systematisch von Kohorte zu Kohorte höher. In den letzten 20 bis 30 Jahren sind diese Kohorteneffekte ständig steigender Wohneigentumsquoten bei den jeweils später geborenen Jahrgängen verschwunden. Die Eigentumsquoten der nach 1960 Geborenen liegen sogar wieder etwas niedriger.

Der Anstieg der durchschnittlichen Quote selbstgenutzten Wohneigentums in Hamburg und in Westdeutschland in den letzten 10-15 Jahren ist vor diesem Hintergrund nicht das Ergebnis bestimmter Förderungen, sondern allein auf Kohorteneffekte zurückzuführen. Die Generation der nach 1933 bis 1938 Geborenen bildet weder häufiger noch früher Wohneigentum als die vorhergehenden Kohorten. Die Eigentumsquote ist vielmehr gestiegen, weil jetzt Generationen mit sehr hohem Mieteranteil sterben. Es „rücken Jahrgänge nach“, die in der Nachkriegszeit und in den 1970er Jahren aufgrund günstiger Rahmenbedingungen hohe Wohneigentumsquoten erreichen konnten, während die Eigentumsquoten bei jüngeren Jahrgängen seit einiger Zeit konstant bleiben oder sogar sinken.

**Abbildung 3: Selbstnutzerquote im Lebenszyklus für einzelne Jahrgänge in Hamburg 1978 bis 1998**



Jede Linie stellt die Entwicklung der Quote selbstgenutzten Wohneigentums eines Geburtsjahrganges (z.B. 1919-1923) im Lebensverlauf zu fünf unterschiedlichen Beobachtungszeitpunkten 1978, 1983, 1988, 1993 und 1998 dar.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der EVS 1978 bis 1998

empirica

Wegen dieser über Jahrzehnte beobachtbaren Stabilität der in Hamburg bis zum Alter von 60 bis 70 Jahren steigenden und anschließend stagnierenden Selbstnutzerquoten im Lebenszyklus und wegen der bei den jüngeren Geburtskohorten fast deckungsgleichen Niveaus der Selbstnutzerquoten, eignet sich die Kohortenanalyse sehr gut als Prognosegrundlage.

Aus der Haushaltsprognose bis 2030 geht die Zahl der Haushalte nach Altersklassen bis 2030 hervor. Aus den Ergebnissen der EVS und des Mikrozensus lässt sich der Trend der Quote von Haushalten, die Wohneigentum selbst nutzen, differenziert nach Altersklassen fortschreiben. Über die Multiplikation der Zahl der Haushalte mit den bis 2030 fortgeschriebenen Selbstnutzerquoten berechnet sich die Zahl der Selbstnutzerhaushalte in Hamburg. In der nachfolgenden Tabelle 1 ist dieser einfache Rechenschritt beispielhaft veranschaulicht. Über die Subtraktion der Zahl der Selbstnutzerhaushalten von der Gesamtzahl aller Haushalte erhält man die Zahl der Mieterhaushalte.

**Tabelle 1: Beispielhafte Darstellung der Berechnung der Selbstnutzerhaushalte**

Altersklasse	unter 25	25-29	30-34	35-39	40-44	...	über 75	Gesamt
Haushalte	56.000	85.000	100.000	90.000	90.000	...	120.000	900.000
Selbstnutzerquote	3%	5%	8%	14%	19%	...	15%	20%
Selbstnutzerhaushalte	1.680	4.250	8.000	12.600	17.100	...	18.000	180.000

Quelle: Eigene Darstellung

empirica

Diese Berechnung setzt allerdings strukturell stabile Angebotsbedingungen wie in den letzten 20 Jahren voraus, auf deren Beobachtungswerte die Trendfortschreibung basiert. Insbesondere wird implizit angenommen, dass die Relationen zwischen Einkommen und Objektpreisen sich im Zeitablauf nicht drastisch verändern. Auch diese Annahme stützt sich auf historische Erfahrungen. Die zukünftige Veränderung der Selbstnutzer- und Mieterquote resultiert bei generell steigenden Durchschnittsalter vor allem aus dem Aussterben der älteren Haushalte mit geringen Eigentumsquoten und hohem Mieteranteil. Es sind unterschiedliche Faktoren denkbar, die künftig Veränderungen der Selbstnutzerquoten im Lebensverlauf hervorrufen können:

- Eine sprunghafte Erhöhung der (Mieter-) Privatisierung durch städtische Wohnungsbaugesellschaft kann eine einmalige Verschiebung der Selbstnutzerquoten auslösen.
- Durch eine verschärfte Konkurrenz zwischen Kernstadt und Umland um knapper werdende jüngerer Haushalte kann die Knappheit an Bauland reduziert werden, mit der Folge das sich die Preise typischer Eigentumsobjekte relativ zum Einkommen potentieller Käufer verringern. Dieser Preiseffekt kann zu höheren Eigentumsquoten führen als in der Vergangenheit.
- Daneben können natürlich auch auf die Selbstnutzerquote negativ beeinflussende Faktoren wirken, z.B. wenn langfristig die nachwachsenden Haushalte in ihrer Einkommensposition relativ hinter den älteren Haushalten zurückbleiben, wie es in den vergangenen Jahren zu beobachten war.

## 4. Ergebnisse im Einzelnen

### 4.1 Wohnungsnachfrage bis 2030 durch Selbstnutzer- und Mieterhaushalte

Die Ergebnisse des Szenarios I werden in der Kurzfassung nicht behandelt, weil sie u.E. im Vergleich zu Szenario II eher unwahrscheinlich sind und sich außerdem nur leichte Niveauverschiebungen ergeben. Die Ergebnisse der Szenarien werden jeweils dem Szenario II gegenübergestellt, das als „Normalszenario“ bezeichnet werden kann. Hiervon unterscheidet sich

- ⇒ das Szenario III durch die über 30 Jahre lang gebremste Abwanderung in das Umland. Dadurch werden gleichzeitig strukturelle Veränderungen ausgelöst, weil die „Bleibebevölkerung“ eine höhere Neigung zur Eigentumsbildung hat.
- ⇒ das Szenario IV durch eine konstant hohe Auslandszuwanderung. Die gegenüber Szenario II zusätzlich aus dem Ausland zugewanderten Haushalte unterscheiden sich von der ansässigen Bevölkerung durch ein anderes Haushaltsbildungsverhalten und eine geringere Neigung zur Eigentumsbildung. Es ergeben sich ebenfalls strukturelle Verschiebungen.

- **Zahl der zusätzlichen Selbstnutzerhaushalte und Entwicklung der Selbstnutzerquoten**

Über den gesamten Betrachtungszeitraum von 2000 bis 2030 steigt

- ⇒ im Szenario II die Zahl der Selbstnutzerhaushalte um knapp 35.000 (Zuwachs um rd. 18 %) bzw. jährlich durchschnittlich um gut 1.100 Haushalte. Die größten Steigerungsraten entfallen auf den kommenden 10 bis 15-Jahreszeitraum, solange sich die Hamburger Haushalte der Baby-Boom-Generation noch in der Eigentumsbildungsphase befinden. Anschließend flacht der Anstieg der Selbstnutzerhaushalte merklich ab und kommt nach dem Jahr 2020 fast ganz zum Erliegen.
- ⇒ im Szenario IV um knapp 50.000 (Zuwachs um rd. 26 %) bzw. jährlich durchschnittlich um gut 1.600 Haushalte. Wegen der erforderlichen Ansparphase und der erst ab den Jahren 2003/2004 einsetzenden erhöhten Zuwanderung ergeben sich erst gegenüber dem Szenario II ab dem Jahr 2015 merklich Unterschiede, die im Zeitverlauf immer größer werden.

Deutlich unterschiedlich entwickeln sich in beiden Szenarien die **Selbstnutzerquoten**. Sie steigt im Szenario II auf deutlich über 25 % bis zum Jahr 2030, im Szenario IV stagniert sie dagegen ab dem Jahr 2005 bei 22 %. Die erhöhte Einwanderung im Szenario IV wirkt einer Steigerung der Quoten entgegen, weil gegenüber Szenario II ein relativ höherer Anteil der vorwiegend jungen einwandernden Haushalte (vorerst) Mieter bleibt. Die bis 2030 permanent hohe Zahl an einwandernden ausländischen Haushalten führt zu einer ständigen Erhöhung der Zahl der Mieterhaushalte, die den Anstieg der Selbstnutzerquote drückt.

Wie im Szenario IV steigen auch im Szenario III die Haushaltszahlen über den gesamten Prognosezeitraum. Die strukturelle Entwicklung zwischen Selbstnutzer- und Mieterhaushalten verläuft aber praktisch spiegelbildlich. Im Szenario III nimmt die Zahl der Selbstnutzerhaushalte durch die nicht abgewanderten Haushalte deutlich überproportional zu, im Zeitraum zwischen 2000 und 2030 um fast 200.000 auf 385.000 Haushalte gegenüber rd. 35.000 Selbstnutzerhaushalte im Basisszenario II. Das entspricht bei einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von knapp 6.700 Selbstnutzerhaushalten mehr als einer Verdopplung innerhalb von 30 Jahren. Im Zeitverlauf nimmt wie im Szenario II die Zunahme der Selbstnutzerhaushalte ab.

Es sind zwei Effekte zu berücksichtigen:

- Durch attraktive Angebote in der Stadt wandern weniger Haushalte ab.
- Die preiswerten Angebote im Eigentumssektor mobilisieren eine zusätzliche Nachfrage in Hamburg nach Wohneigentum durch Schwellenhaushalte, die sonst (gegenüber dem Basisszenario) Mieter geblieben wären.

Entsprechend stark fällt der Anstieg der Selbstnutzerquote aus, die kontinuierlich von 20 auf 31 % wächst. Im Basisszenario II liegt die Selbstnutzerquote im Jahr 2030 mit rd. 25 % um rd. 6 %-Punkte niedriger.

- **Zahl der Mieterhaushalte**

Die Zahl der Mieterhaushalte in Hamburg ergibt sich aus dem Residuum aller Haushalte abzüglich der Selbstnutzerhaushalte. Demnach

- ⇒ sinkt im Szenario II die Zahl der Mieterhaushalte um 66.000 Haushalte von 725.000 auf 657.000 (Rückgang um fast 10 %),
- ⇒ steigt die Zahl der Mieterhaushalte im Szenario IV um 93.000 auf 817.000 (Anstieg um fast 13 %)
- ⇒ und im Szenario IV um rd. 115.000 auf knapp 840.000 Haushalte (Anstieg um gut 16%).

Im Szenario II kann die Konkurrenzbeziehung zwischen Selbstnutzer- und Mieterhaushalte nicht durch steigende Haushaltszahlen aufgefangen werden. Fast über den gesamten Prognosezeitraum, mit Ausnahme der Jahre von 2010 bis 2015, in der die Zahl der Haushalte noch mal leicht ansteigt, führt jeder Übergang von einem Mieter- zum Selbstnutzerhaushalt zu einem Überschuss im Mietwohnungssektor. So nimmt die Zahl der Haushalte in Hamburg zwischen 2000 und 2005 um rd. 17.000 ab (rd. 3.400 Haushalte p.a.). Die Zahl der Selbstnutzer steigt im gleichen Zeitraum um rd. 2.300 p.a. Sowohl die schrumpfende Zahl an Haushalten als auch die steigende Zahl an Selbstnutzer bewirken einen drastischen Rückgang der Mieterhaushalte um rd. 5.600 Haushalte jährlich. In den nachfolgenden Jahren geht der Anstieg der Zahl der Selbstnutzerhaushalte sukzessive zurück, der Rückgang der Zahl der Mieterhaushalte ist mehr und mehr Folge der sinkenden Haushaltszahlen insgesamt.

Im Szenario IV besteht diese Konkurrenzbeziehung nur in den nächsten fünf Jahren. Anschließend nimmt sowohl die Zahl der Mieter- als auch der Selbstnutzerhaushalte bis 2030 zu. Die Zuwanderung fällt dabei annahmegemäß überproportional zu Gunsten der Mieterhaushalte aus. Während im Szenario II fast über den gesamten Prognosezeitraum nur die Zahl der Selbstnutzerhaushalte zunimmt, während die Zahl der Mieterhaushalte sinkt, übertrifft ab 2005 die jährliche positive Veränderung Mieterhaushalte im Szenario IV bei weitem die Zahl der Selbstnutzerhaushalte. Zwischen 2011 und 2015 wächst die Zahl der Mieterhaushalte um durchschnittlich rd. 6.300 Haushalte p.a. Das Wachstum nimmt abschließend ab und liegt zwischen 2025 und 2030 noch bei durchschnittlich 2.400 Haushalten p.a.

Im Szenario III fällt der Anstieg der Zahl der Mieterhaushalte zwar am größten aus, gegenüber dem Anstieg der Selbstnutzerhaushalte aber deutlich unterproportional. Während sich die Zahl der Selbstnutzerhaushalte mehr als verdoppelt, steigt die Zahl der Mieterhaushalte dagegen nur um rd. 17 %.

#### **4.2 Prognose der Nachfrage nach selbstgenutzten neuen Ein- und Zweifamilienhäusern**

Selbstgenutztes Wohneigentum ist häufig gleichbedeutend mit der Nachfrage nach Ein- und Zweifamilienhäusern. In Westdeutschland lebten 1998 mehr als 80 % aller Selbstnutzer in einem Ein- oder Zweifamilienhaus. Auch in Hamburg ist das Ein- und Zweifamilienhaus mit Abstand die dominante Eigentumsform. Knapp 70 % der Hamburger Selbstnutzer leben im Ein- oder Zweifamilienhaus. Je nach Szenario und Marktsituation (Stärke des Anstiegs der Selbstnutzerhaushalte) im Prognosezeitraum gehen wir in der Berechnung davon aus, dass sich 65 bis 70 % der zusätzlichen Selbstnutzerhaushalte im Neubau von Ein- und Zweifamilienhäusern niederschlagen.

Unter diesen Prämissen liegt die Nachfrage nach selbstgenutzten Ein- und Zweifamilienhäusern über den gesamten Betrachtungszeitraum

- im Basisszenario II bei rd. 22.500 Einheiten. Die größte Nachfrage entfällt dabei auf den schon begonnenen Zeitraum 2000 bis 2005 mit einem jährlichen Neubaubedarf von rd. 1.500 Eigenheimen in der Stadt Hamburg. Die Nachfrage liegt damit trotz bereits stagnierender bis leicht sinkender Haushaltszahlen im Szenario II noch leicht höher als die durchschnittliche jährliche Produktion von Ein- und Zweifamilienhäusern in den 1990er Jahren in Höhe von gut 1.400 Einheiten.
- im Szenario IV bei rd. 33.000 Einheiten. Größere Veränderungen der Nachfrage gegenüber Szenario II ergeben sich erst nach dem Jahr 2010 (nach der Ansparphase). Die Nachfrage geht im Szenario IV sehr viel geringer zurück und liegt im Zeitraum 2025 bis 2030 mit rd. 770 neugebauten Einheiten noch auf relativ hohem Niveau.
- im Szenario III bei rd. mehr als 145.000 Einheiten. Das entspricht einer Verdopplung der Zahl der Selbstnutzerhaushalte in Eigenheimen von heute knapp 130.000 auf rd. 275.000 im Jahr 2030. Der

Anstieg erfordert einen Neubau auf konstant hohem Niveau von jährlich knapp 5.000 Einheiten. An dieser Zahl wird unmittelbar deutlich, welche dramatisch steigenden Flächenansprüche durch eine Strategie der reduzierten Abwanderung ausgelöst werden. Will Hamburg die langfristig ohne Zweifel deutlich zunehmenden negativen Nebenwirkungen einer Abwanderung verringern, dann erfordert dies in jedem Fall eine zusätzliche Mobilisierung von großen Bauflächen. Damit entsteht ein massiver Zielkonflikt mit den Bedürfnissen vieler Bürger nach möglichst geringer Belastung durch Bautätigkeit und nach möglichst hohem Anteil unbebauter Flächen. Der Zielkonflikt wird um so geringer sein, je mehr es gelingt nicht mehr benötigte ehemals gewerblich oder anderweitig schon baulich genutzte Flächen wieder zu nutzen.

## **5. Szenarien zu den Perspektiven des Hamburger Wohnungsmarktes**

Wie auf den anderen Märkten auch bestimmt die Nachfrageentwicklung im Wesentlichen die Angebotsentwicklung. Auf mittlere Sicht reagiert das Angebot, sobald angemessene Rentabilitätsschwellen überschritten sind, ausgesprochen elastisch, sofern keine Rationierung durch die Stadtplanung hinzukommt. Künftig wird immer wichtiger, dass eine Stagnation des quantitativen Wohnungsbedarfs kein Ende der Nachfrage nach neugebauten Wohnungen bedeutet, weil z.B. ständig neue und größere, vor allem qualitativ bessere Wohnungen nachgefragt werden, die im Bestand nicht ausreichend verfügbar sind. Wohnungsneubau wird auch bei schrumpfenden Märkten anhalten, solange der Bestand die gegenwärtigen und zukünftigen qualitativen Nachfragebedürfnisse nicht erfüllt. Der zukünftige Neubau speist sich aus vier Quellen:

- aus der zusätzlichen Nachfrage von Selbstnutzern entsprechend den Ergebnissen der Kohortenanalyse,
- aus einer zusätzlichen Nachfrage von Mieterhaushalten entsprechend den Ergebnissen der Kohortenanalyse,
- aus dem Ersatzbedarf an bewohnten Wohnungen durch Zusammenlegung, Abriss und Umwidmung, der 0,2 % p.a. der bewohnten Geschosswohnungen und 0,05 % p.a. der bewohnten Ein- und Zweifamilienhäuser beträgt und
- aus der wachsenden Diskrepanz zwischen den historisch überkommenen Beständen und der zukünftigen Nachfrage (autonomer Wohnungsneubau).

Größere Unsicherheiten bestehen bei der Quantifizierung des autonomen Wohnungsneubaus, weil hierfür nicht auf eine empirische Datenbasis zurückgegriffen werden kann. Wir haben deshalb für jedes Szenario zwei Angebotsszenarien entwickelt, die sich in der Höhe der autonomen Neubaukomponente unterscheiden und eine Bandbreite des möglichen zukünftigen Neubaus aufzeigen.

- **Angebotsszenario A** orientiert sich allein am **quantitativen Bedarf**. Der Bau zusätzlicher Wohnungen erfolgt nur, wenn auch die quantitative Nachfrage steigt. Ein Überschuss an Wohnungen kann sich nur im Falle sinkender Nachfrage nach Geschoss- und/oder Einfamilien-/Zweifamilienhäusern aufbauen. Das Szenario legt die untere Bandbreite des Wohnungsneubaus fest.
- **Angebotsszenario B** orientiert sich am **strukturellen Bedarf**. Zum rein quantitativen Bedarf kommt eine strukturell bedingte Nachfrage hinzu, die auch zusätzliche Leerstände auslöst, weil bei Abwanderung in neue hochwertige Wohnungen anders als auf Mangelmärkten nicht mehr automatisch bisher schlechter versorgte Haushalte nachrücken. Im Szenario IV – hohe Auslandszuwanderung – wird dieser Prozess der Bildung zusätzlicher Leerwohnungen durch die hohe Nachfrage der Zuwanderer teilweise aufgefangen. Durch den autonomen Wohnungsbau leergezogene Wohnungen werden von aus dem Ausland zuziehenden Haushalten wiederbesetzt. Im Szenario II und III liegt deshalb der angesetzte autonome Wohnungsbau anfangs bei 3 Wohneinheiten je 1.000 bewohnten Bestandswohnungen Geschosswohnungsbau und sinkt sukzessive auf 0,5 Wohneinheiten je 1.000 bewohnten Bestandswohnungen bis 2030. Im Szenario IV mit seiner zuwanderungsbedingt höheren Nachfrage nach einfachen Mietwohnungen beträgt der autonome Wohnungsbau 1,5 Wohneinheiten je 1.000 bewohnten Bestandswohnungen p.a. bis 2020 und sinkt anschließend auf 1 Wohneinheit je 1.000 bewohnten Bestandswohnungen bis 2030.

#### Im „Normal- oder Basisszenario“ II

- schwankt je nach Angebotsszenario der **erforderliche Neubau** zwischen 55.000 (durchschnittlich rd. 1.800 p.a.) im Szenario A und rd. 90.000 Einheiten im Szenario B (durchschnittlich fast 3.000 Einheiten p.a.). Im Angebotsszenario A resultiert der Geschosswohnungsneubau über den gesamten Zeitraum fast ausschließlich aus dem erforderlichen Ersatzbedarf. Im Angebotsszenario B kommt neben dem Ersatzbedarf noch die autonome Wohnungsbaukomponente hinzu. Im Vergleich zur Vergangenheit geht der Neubau in beiden Szenarien drastisch zurück.
- kommt es zu einer **Verschiebung der Angebotssituation**. Der zukünftige Neubau richtet sich weit mehr als in der Vergangenheit auf die Produktion von Ein- und Zweifamilienhäusern. Im Angebotsszenario A entfallen fast 50 % auf den Neubau von EFH/ZFH, in Angebotsszenario B rd. 30 %, während es im Durchschnitt in den letzten 30 Jahren lediglich 20 % waren.
- baut sich aufgrund sinkender Mieterhaushalte sich im Geschosswohnungsbestand ein **Leerstand** von gut 9 % (Angebotsszenario A) auf, inkl. des strukturellen Bedarfs von fast 100.000 Wohnungen oder fast 14 % des Geschosswohnungsbestandes (rd. jede siebte Mietwohnung im Geschosswohnungsbau). Da die Leerwohnungen sich abgesehen von einer Fluktuationsreserve überwiegend auf das untere Drittel der Qualität konzentrieren, kann dort ein Überschuss von einem Drittel entstehen.

Der Vergleich mit **Szenario III** (ohne Abwanderung in das Umland) macht die riesigen Dimensionen dieser Aufgabe deutlich:

- Szenario III erfordert im Minimum (Angebotsszenario A) eine kumulierte **Wohnungsbauproduktion** von mehr als 368.000 Einheiten bzw. von durchschnittlich 12.300 Wohnungen p.a. (Angebotsszenario A). Das entspricht einer Produktion, wie sie in den letzten 30 Jahren nur Anfang der 1970er Jahre erzielt wurde. Der Durchschnitt der letzten 30 Jahre erreicht nur 60 % des Niveaus des zukünftig minimal erforderlichen Wohnungsneubaus. Im Angebotsszenario B erhöht sich der Wohnungsneubau auf mehr als 400.000 Einheiten bis 2030, p.a. auf durchschnittlich rd. 13.400 Wohnungen.
- Mehr als **43 % des Neubaus entfällt auf Ein- und Zweifamilienhäuser** (in den letzten 30 Jahren 20 %), was einer durchschnittlichen jährlichen Produktion von rd. 5.300 Einheiten entspricht. Das ist annähernd das Vierfache der durchschnittlichen Fertigstellungen von Ein- und Zweifamilienhäusern in den letzten 30 Jahren.
- Annahmegemäß baut sich im Angebotsszenario A bei steigender Nachfrage kein Leerstand auf. Im Angebotsszenario B erhöht sich der **Leerstand** dagegen sukzessive auf gut 57.000 Einheiten bzw. die Quote auf rd. 7%. Die Ergebnisse des Modells sind in diesem Fall aber nicht völlig kongruent, weil unterstellt wird, dass ein Teil der durch Hamburger Haushalte frei gemachten Mietwohnungen im Geschosswohnungsbestand durch die „verhinderten“ Umlandabwanderer wieder besetzt werden. Tatsächlich werden diese Haushalte aber qualitativ höherwertige Wohnungen nachfragen, die im Wesentlichen nur über den Neubau bereitgestellt werden können. Hinzu kommt in kaum abschätzbarer Höhe eine zusätzliche Wohnungsnachfrage durch Schwellenhaushalte, die auf die niedrigen Preise von Einfamilienhäusern in Hamburg reagieren. Die Dimension der qualitativen Diskrepanz zwischen Wohnungsbestand und Wohnungsnachfrage bleibt zwischen Szenario II und III die gleiche. Der autonome Wohnungsneubau dürfte daher im Szenario III höher ausfallen, der kumulierte Leerstand von Geschosswohnungen mindestens die gleiche, wahrscheinlich aber ein noch weit höheres Niveau erreichen als im Szenario II mit rd. 100.000 Leerwohnungen. Da sich die Leerstände auf das untere Qualitätsdrittel des Geschosswohnungsbestandes konzentrieren, können in diesem Qualitätssegment die Leerstände auf deutlich über 30 % ansteigen.
- Die Wohnungsmarktentwicklung im Szenario IV ist dagegen in weiten Teilen eine Verlängerung der Entwicklung Anfang bis Mitte der 1990er Jahre. Die Nachfrage nach Wohnungen bleibt bis 2030 fast permanent auf hohem Niveau. Je nach Angebotsszenario beträgt die notwendige Neubauproduktion kumuliert bis 2030 zwischen 190.000 und 250.000 Wohnungen oder durchschnittlich 6.300 bis 7.500 Einheiten p.a., mit Spitzenwerten im Zeitraum 2010 bis 2020 von rd. 9.000 Wohnungen p.a. Im Vergleich zu den letzten 30 Jahren verschiebt sich die Nachfragestruktur le-

diglich geringfügig. Rd. 20 bis 25 % der Nachfrage nach neugebauten Wohnungen entfällt auf Ein- und Zweifamilienhäuser, rd. 75 bis 80 % auf Geschosswohnungen. Im Angebotsszenario B, in dem weiterhin eine autonome Wohnungsneubaukomponente unterstellt wurde, baut sich gegenüber Szenario A sukzessive ein Überschuss an Geschosswohnungen auf. Er fällt mit rd. 55.000 Wohnungen und einer Quote von rd. 7 % allerdings deutlich niedriger aus und liegt 4 %-Punkte über der angesetzten Fluktuationsreserve.

- **Zukünftige Flächenbedarfe und Flächenangebote**

Unterlegt man den nach dem Angebotsszenarien B erforderlichen Wohnungsneubau mit entsprechenden Flächenkennziffern für Wohnungen im Geschosswohnungsbau und Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern, ergibt sich folgendes Bild:<sup>1</sup>

- Das Flächenangebot in Wohneinheiten ausgedrückt reicht im Szenario II bis nach 2005 annähernd aus, um die Nachfrage nach neuen, zusätzlichen Wohneinheiten zu befriedigen. Es besteht aber eine deutliche Diskrepanz zwischen Angebots- und Nachfragestruktur. Während das Angebot an Flächen für Geschosswohnungen leicht über der hier angesetzten Nachfrage liegt, kann die Nachfrage nach Ein- und Zweifamilienhäusern nur zu gut 50 % gedeckt werden.
- Soweit das Flächenangebot nicht für die Nachfrage im Basisszenario II ausreichen, bestehen nach gegenwärtigem Planungsstand erst recht keine Möglichkeiten mit der Baulandpolitik die Abwanderung in das Umland zu steuern. Die Diskrepanz zwischen Flächenangebot und prognostizierten Flächenbedarf ist eklatant.

## **6. Eine Bewertung der Ergebnisse**

- Im Szenario II scheinen die Ergebnisse für den Hamburger Wohnungsmarkt noch relativ übersichtlich und „unproblematisch“. Das Flächenangebot kann wahrscheinlich durch eine hinreichende Aktivierung den Bedarfen angepasst werden. Der Leerstand in Geschosswohnungen baut sich langfristig innerhalb von 30 Jahren (in den nächsten 10 Jahren allerdings relativ rasch) auf eine Quote von 10 bis 14%. Dabei müssen zwei Punkte berücksichtigt werden. Die Prognose der Selbstnutzerhaushalte basiert auf einer Trendfortschreibung der Vergangenheit, die konstante Angebotsbedingungen unterstellt. Im Ergebnis wächst die Zahl der Selbstnutzerhaushalte nach 2020 nur noch sehr schwach. Die beschriebenen möglichen Veränderungen auf der Angebotsseite können die Selbstnutzerquote in Zukunft gegenüber der Prognose nochmals deutlich erhöhen. Bilden

---

<sup>1</sup> Dabei wird der Ersatzbedarf nicht im Sinne einer Neuinanspruchnahme von Wohnbauflächen flächenwirksam, da die Produktion ausschließlich auf bereits genutzten Wohnbauflächen durch Nachverdichtung erfolgt. Dargestellt werden nur die Ergebnisse der Szenarien II und III, weil sie die Spannweite des erforderlichen Wohnbauflächenbedarfs aufzeigen. Die Ergebnisse für Szenario IV können der Langfassung entnommen werden. Die Flächenkennziffern sind denen der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung angelehnt.

beispielsweise durch in der Prognose nicht berücksichtigte Veränderungen auf der Angebotsseite 0,5 % der Mieterhaushalte p.a. mehr selbstgenutzten Wohneigentum, dann erhöht sich die Zahl der Selbstnutzerhaushalte über einen Zeitraum von 20 Jahren um rd. 60.000 Haushalte. Entsprechend niedriger fällt die Zahl der Mieterhaushalte aus und entsprechend erhöht sich der Leerstand im Mietsektor. Die Zahl der leerstehenden Geschosswohnungen würde sich auf rd. 150.000 erhöhen, die Leerstandsquote im Geschosswohnungsbestand auf rd. 20 %. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass sich durch Sickereffekte auf dem Mietwohnungsmarkt mindestens 50 % der leerstehenden Wohnungen auf das unter Qualitätsdrittel des Mietwohnungsmarktes konzentriert. Bei einem Gesamtbestand von 700.000 Geschosswohnungen in Hamburg im Jahr 2030 würde dies eine Leerstandsquote in diesem unteren Qualitätssegment von rd. 35 % bewirken. Der Leerstandsaufbau fängt bereits in der jetzigen 10-Jahresperiode an.

- Im Szenario III klingt der prognostizierte steile Anstieg der Selbstnutzerquote zunächst utopisch. Unberücksichtigt bleiben in den Berechnungen des Szenarios III die Wechselwirkungen, die von einer veränderten Angebotspolitik auf dem Wohnungsmarkt nicht nur auf die „gehaltenen“ Haushalte, sondern auch auf die in Hamburg „gebliebenen“ Haushalte ausgehen. Szenario III unterstellt eine Angebotspolitik mit der Hamburg konkurrenzfähig gegenüber den Umlandgemeinden ist und Haushalte nicht mehr in das Umland abwandern. Diese strukturellen Änderungen wirken sich auch auf die „nicht wanderungswilligen Hamburger Haushalte“ aus, für die allerdings eine gegenüber Szenario II parallele Entwicklung der Selbstnutzerquoten im Lebenszyklus angenommen wurde. Die Verbesserung der Angebotsbedingungen für die Bildung selbstgenutzten Wohneigentums verlangsamt nicht nur die Stadt-Umland-Wanderung, sondern führt auch zu einem Anstieg des Übergangs von Mieter- zum Selbstnutzerhaushalt unter den im Szenario II nicht abwandernden Hamburger Haushalten. Eine Prognose dieses Effektes auf die Hamburger Haushalte ist nicht möglich, da die Preiselastizitäten der Nachfrage nicht bekannt sind. Eine einfache Beispielrechnung verdeutlicht aber die Wirkungen einer eigentumsfreundlichen Angebotspolitik auf die Entwicklung der Selbstnutzerquote: Bleibt die Zahl der Haushalte gegenüber Szenario II angesichts verringerter Umlandabwanderung konstant (es wandern knapp 32.000 Haushalte zwischen 2000 und 2030 weniger in das Umland, rd. 1.060 Haushalte p.a.), dann steigt bei einer durchschnittlichen Selbstnutzerquote dieser Haushalte von 60 % (entspricht rd. 20.000 Selbstnutzerhaushalten) die durchschnittliche Selbstnutzerquote aller Hamburger Haushalte auf über 26 % im Jahr 2030. Sie liegt damit um gut 1% höher als im Szenario II. Bilden durch die veränderte Angebotspolitik in gleichem Ausmaß 20.000 in Hamburg „verbliebene“ Haushalte selbstgenutztes Wohneigentum, die bei konstanten Bedingungen Mieter geblieben wären, erhöht sich durch den Umstiegeffekt von Mieter- zu Selbstnutzerhaushalten die Selbstnutzerquote bereits auf über 28 %. Eine Erhöhung der Selbstnutzerquote auf bis zu 30 % erscheint im Rahmen des Szenarios möglich. Diese Politik hat gleichzeitig den Effekt, dass jeder zusätzliche durch eine entsprechende Angebotspolitik induzierte Übergang eines Hamburger Haushaltes von Mieter- zum Selbstnutzerhaushalte in fast gleichem

Ausmaß den Leerstand im Mietwohnungssektors erhöhen dürfte. Nach diesen Annahmen würde der Leerstand im Szenario III (Angebotsszenario B) nicht auf 100.000, sondern auf 120.000 Einheiten bis zum Jahr 2030 ansteigen.

- Im Szenario IV sind die Leerstandsprobleme deutlich geringer als in den beiden anderen Szenarien. Neben einer erfolgreichen Integrationspolitik bleibt in diesem Szenario die Aufgabe bestehen, auf Dauer ein sehr hohes Flächenangebot für den Wohnungsneubau zur Verfügung zu stellen.

## 7. Schlussfolgerungen

- **Die zentrale Bedeutung der Baulandpolitik**

Die unterschiedlichen Szenarien verdeutlichen: In Hamburg fehlt Bauland. Selbst im Szenario II (Trendfortschreibung) mit seinem moderaten Flächenbedarf kann vor allem der Wunsch nach Wohneigentum in kleinen Häusern mit mäßiger Dichte nicht erfüllt werden. Der Bedarf nach Wohnflächen bleibt mindestens über die nächsten 10 Jahre hoch, trotz stagnierender oder sogar sinkender Haushaltszahlen (Basisszenarien I und II). Dieser hohe Bedarf resultiert in erster Linie aus der wachsenden Anzahl von Selbstnutzerhaushalten, die überwiegend selbstgenutzte Ein- und Zweifamilienhäuser nachfragen, die der Bestand nicht decken kann. Auf diese Situation ist die Stadt Hamburg mit ihren kalkulierten Flächenreserven für den Wohnungsneubau nur unzureichend vorbereitet. Das Flächenangebot für Eigenheime kann selbst die Flächennachfrage nach dem Basisszenario II nur gut zur Hälfte befriedigen. Da die Nachfrage nach Eigenheimen in den Basisszenarien sukzessive sinkt, sich in den nächsten 10 bis 15 Jahren aber noch auf relativ hohem Niveau befindet, besteht in der unmittelbaren Zukunft ein sehr hoher Handlungsbedarf.

Die tatsächliche jetzt schon angelegte Baulandpolitik wird neue Knappheiten erzeugen. Wird sie nicht verändert, ergibt sich ein steiles „Preisgebirge“ und eine höhere preisbedingte Abwanderung als im Szenario unterstellt. Dieses Ergebnis entspricht den Zielen der Stadtentwicklungspolitik selbst dann nicht, wenn man einem großen Reservoir von Freiflächen einen extremen Stellenwert zumisst. Die negativen Nebenwirkungen in Gestalt eines höheren Individualverkehrs, eines höheren Flächenbedarfs im Umland stehen den Zielen einer nachhaltigen Stadtentwicklung diametral entgegen.

Da die Flächenreserven insbesondere für den Eigenheimbau nicht einmal die endogene Nachfrage der Hamburger Haushalte im Trendszenario (Szenario II) decken, bieten die Reserven erst recht keine Spielräume zur Steuerung der Stadt-Umland-Wanderungen. Szenario III mit der extremen kaum realisierbaren Annahme einer Nullabwanderung in das Umland hat vor allem didaktischen Wert. Es verdeutlicht im Vergleich zu den vorhandenen Flächenreserven die Lücke zwischen Angebot und Nachfrage.

In allen Szenarien spiegeln die quantifizierten Flächenbedarfe die Nachfrage lediglich in einem Verhältnis von 1:1 wider. Es besteht keine Überschuss- oder Flexibilitätsreserve. Ein deutlicher Überschuss wäre als Steuerungsinstrument der Stadt-Umland-Wanderung und zur Preisdämpfung dringend erforderlich. Die Stadt Hamburg sollte das Mehrfache des jährlichen Flächenbedarfs vorhalten, um damit auch im Preis konkurrenzfähig gegenüber dem Umland zu sein. Bei einem prognostizierten Flächenbedarf in Szenario II von gut 500 ha für Eigenheime bis 2010 müssen mindestens 200 ha Wohnbaufläche für Eigenheime oder gleichwertige Wohnformen Jahr für Jahr vorgehalten werden, um überhaupt einen Gegeneffekt auf die Abwanderung in das Umland zu erzielen. Das entspricht einem Mehrfachen der gegenwärtigen Flächenpotentiale.

Unter allen Bedingungen sollte daher mehr Bauland insbesondere für eigentumsfähige Projekte ausgewiesen werden. Die Flächenbedarfsrechnungen zeigen, dass eine Nullabwanderungspolitik nicht erreicht werden kann, weil der Flächenbedarf explodiert. Die Widerstände dürften kaum überwindbar sein. Außerdem bindet eine hohe Flächenvorhaltung erhebliches Kapital. Die Planung in Hamburg wird 7.000 ha Bauland mit den dazugehörigen Flächen für Einkaufen, Arbeiten und Freizeit bis 2030 unter keinen Umständen erreichen können. Allerdings dürfte es technisch möglich sein, Flächen bis 2010 für rd. 1.500 Eigenheime (Szenario II) pro Jahr zu wettbewerbsfähigen Preisen bereitzustellen, um die Abwanderung ins Umland zu verringern. Zwischen Nullabwanderung und dem Status Quo besteht eine große Marge der Verbesserungen. Die Politik sollte die Handlungsmöglichkeiten für die nächsten 15 Jahre abschätzen und zügig an einer Angebotsausweitung arbeiten. Dabei sind zwei Argumente besonders bedeutsam:

- Je früher eine Angebotspolitik wirkt, umso stärker entsteht ein politischer Zinseszinsseffekt. Eine bis 2008 verringerte Abwanderung ist wertvoller als eine verringerte Abwanderung nach 2018.
- Mit fortlaufender Zeit wird eine Politik zur Verringerung der Abwanderung unwirksamer, weil es durch die demographischen Verschiebungen immer weniger Adressaten für eine solche Politik gibt.

### **Deshalb gilt unter allen Bedingungen: Mehr Bauland für Eigenheime jetzt!**

Die im Szenario IV unterstellte hohe Einwanderung dürfte sowohl mit Blick auf den Arbeitsmarkt wie mit Blick auf die entstehende Sozialstruktur problematisch sein. Der Arbeitsmarkt dürfte nicht aufnahmefähig genug sein, um eine so hohe Zuwanderung bei hohem Anteil niedrig qualifizierter Erwerbstätiger zu verarbeiten. Das Überangebot an Erwerbstätigen mit einfachen Qualifikationen wäre zu hoch. Ein Zuwanderungssaldo von über 400.000 Ausländern, wird außerdem eine Bruttozuwanderung von 11,2 Mio. erfordern, weil viele Zuwanderer nur einige Zeit bleiben. In den betroffenen Nachbarschaften ergibt sich eine hohe Instabilität, die mit schweren Folgeproblemen verbunden sein wird.

Insgesamt dürfte eine so hohe Zuwanderung zu einer Überforderung führen, weil neben dem hohen erforderlichen Mietwohnungsbau zur Stabilisierung der Sozialstruktur noch ein hoher zusätzlicher Eigenheimbau in den Grenzen Hamburgs möglich sein sollte. Es ist nicht auszuschließen, dass eine hohe nicht steuerbare zum Teil arbeitsmarktunabhängige Einwanderung hingenommen werden muss. Daraus würde sich dann für die Stadtentwicklungspolitik eine extreme Stresssituation ergeben. Die (Miet-)Wohnbedürfnisse der Zuwanderer müssten befriedigt werden. Gegen die zu hohe Abwanderung wäre eine intensive „Haltepolitik“ zu setzen. Die doppelten Anforderungen wären kaum erfüllbar. In jedem Fall müsste vermieden werden, dass die mit einer extremen Zuwanderung verbundenen Attraktivitätsverluste vieler Wohngebiete zu einer Fluchtwanderung ins Umland führen. Hohe Zuwanderung in den Größenordnungen wie im Szenario unterstellt bringt hohe Belastungen und Risiken.

- **Stadterneuerungspolitik überprüfen?**

Neben der Förderung des Neubaus wurden seit den 1970er Jahren ständig Wohngebiete mit geringem Wohnwert und erheblichen städtebaulichen Missständen im Rahmen von Stadtsanierungsprogrammen wieder aufgewertet und erneuert. Die Stadtsanierung bemühte sich, jeweils die schlechtesten Gebiete vor einem allgemeinen Abrutschen zu bewahren. Durch Stadtsanierungsmaßnahmen wurden Disparitäten in der Lebensqualität verschiedener Nachbarschaften möglichst klein gehalten. Es ist immer wieder kritisiert worden, dass eine solche Politik in Teilen lediglich dazu führt, dass Haushalte mit geringer Wohnkaufkraft sich dann nur an andere Standorte verlagern. Mit diesem Hinweis wurde impliziert, dass die Nettowirkungen der Stadtsanierung weit geringer waren, als dies bei der Beobachtung und Analyse der Gebiete selbst unterstellt werden konnte. Empirisch ist sehr schwer festzustellen, in welchem Umfang in der Vergangenheit solche Verlagerungseffekte von Problemen auftraten. Genauere Analysen hätten solche Verlagerungseffekte sicherlich feststellen können. Angesichts von Marktvollkommenheiten oder auch von Preis- und Belegungsbindungen zugunsten von Bewohnern in Sanierungsgebieten dürfte die Verlagerung de facto kaum das dominante Ergebnis, aber dennoch relevant gewesen sein.

Künftig muss man jedoch die Erfolge klassischer Sanierungsmaßnahmen, wenn sich die Annahmen des Szenarios als richtig herausstellen, deutlich skeptischer beurteilen. Sobald sich in Wohngebieten mit niedriger Qualität nachhaltige Leerstände herausbilden, verändert sich die Auswirkung von umfassenden Erneuerungsmaßnahmen dramatisch. Die mit massiven Subventionen aufgewerteten bisher leerstehenden Wohnungen ziehen im Ergebnis nur Bewohner aus anderen gefährdeten Gebieten ab und erhöhen dort die Leerstände. Unter den Bedingungen eines Wohnungsüberschusses bedeutet klassische Stadtsanierung wirklich nur noch eine Verlagerung von Leerständen im Raum. Sie kann zu einer absurden Veranstaltung werden. Aus diesem Hinweis wird deutlich, dass nach dem Entstehen von nachhaltigen Wohnungsüberschüssen nicht nur die Förderung des Neubaus obsolet wird. Genauso wird es obsolet, leerstehende Wohnungen wieder in Nutzung zurückzuholen und die wirtschaftliche Lebensdauer von Gebäuden zu verlängern.

Diese Argumentation gilt natürlich nicht unter allen Bedingungen. So kann es nach wie vor sinnvoll sein, städtebaulich wertvolle Bereiche oder architektonisch hochwertige Gebäude zu erneuern, selbst wenn dadurch an anderer Stelle andere Bauten wirtschaftlich schneller absterben. Die Rechtfertigung einer solchen Erneuerungspolitik ist allerdings nicht mehr in sozialen Argumenten zu finden. Rechtfertigungen müssen überwiegend aus der baulichen Entwicklung gefunden werden. Allerdings hat die Dringlichkeit solcher Sanierungsmaßnahmen abgenommen, weil Gesichtspunkte der Wohnungsversorgung als Begründung ausfallen. Viele dieser Gebiete können warten. Wahrscheinlich reichen auch weniger intensive Subventionen.

Dieser Hinweis führt natürlich nicht zu einer Ablehnung aller Interventionen in Erosionsgebieten. Die Veränderung von Märkten unter Bedingungen einer nachhaltigen Wohnungsversorgung fordern es, Interventionen sehr viel breiter anzulegen. Sie können nicht mehr von dem Ziel ausgehen, möglichst viele Gebäude zu erhalten.

Durch die verschärften Segregationsprozesse und die Ausdünnung der Zahl der Bewohner und der Kaufkraft in verschiedenen wenig attraktiven Nachbarschaften, in denen die Leerstände wachsen, werden abgestufte Interventionen erforderlich. Dazu gehört auch eine bauliche Aufwertung. Sie steht aber nicht mehr so stark im Zentrum wie unter den Bedingungen eines Wohnungsverfalls bei gleichzeitigem Wohnungsmangel. Die Erosionsprozesse sind in erster Linie sozialer und wirtschaftlicher Natur. Die bauliche Erosion ist lediglich eine Folge. Aus der nachhaltigen Konzentration von Gruppen mit geringen wirtschaftlichen Aufstiegschancen mit hoher Arbeitslosigkeit folgt, dass eine Strategie der Nachbarschaftsentwicklung vor allem hier ansetzen muss. Eine kritische Analyse wird in der Regel zu dem Ergebnis kommen, dass die soziale und wirtschaftliche Erosion auch auf unzureichende öffentliche Leistungen zurückgeht. Überforderte Nachbarschaften sind nicht nur durch eine Netzwerkarmut der Bewohner gekennzeichnet, weil z. B. die Quote der Bewohner, die noch einer Beschäftigung nachgeht, einen Tiefstand erreicht. In den Gebieten sind die Schulergebnisse unterdurchschnittlich. Schuleschwänzen oder Drop-Out-Quoten von Hauptschülern ohne einen Abschluss gehören genauso in das Bild wie eine hohe Kleinkriminalität oder auch Konflikte zwischen ethnischen Minderheiten und aggressiven einheimischen Gruppen. Eine bauliche Aufwertung kann Teil einer umfassenden Nachbarschaftsentwicklung sein. Dort, wo die Erosion schon sehr weit fortgeschritten ist und Leerstände überhand nehmen, kann bauliche Aufwertung auch durch Abriss von nicht mehr akzeptierten Gebäuden und besserer Nachfolgenutzungen geschehen. Eine bessere Nachfolgenutzung kann auch in der Form versucht werden, dass bei geringeren Baudichten Neubauten in attraktiven Hausformen gefördert werden.

Die Erneuerungspolitik sollte sich insgesamt eine andere Konzeption zulegen. Die Erneuerungspolitik unter den Bedingungen von Märkten mit deutlichen Wohnungsüberschüssen im unteren Qualitätsbereich muss sehr viel stärker als bisher gleichzeitig soziale Stabilisierungspolitik sein und insgesamt

bessere öffentliche Leistungen (Schule bis Polizei) erreichen. Dabei sind drei Typen von Aufgabengebieten zu unterscheiden:

- ⇒ **Transfergebiete**: Hiermit sind Gebiete gemeint, in denen schon ein erheblicher Teil der Wohnungen leer steht (mehr als 25 %) und ein weiteres Anwachsen der Leerstände zu befürchten ist. Die Nachfrage hat damit demonstriert, dass diese Gebiete aufgrund ihrer Lage, ihrer Bausubstanz oder als Folge sozialer Stigmatisierungen nicht mehr akzeptiert werden. Unter Bedingungen eines allgemeinen Wohnungsmangels wäre hier eine intensive Aufwertungsstrategie auch mit hohem Aufwand sinnvoll. Unter Bedingungen eines Wohnungsüberschusses kommt es darauf an, den weiteren Rückzug sozial zu begleiten und erträglicher zu gestalten. Gleichzeitig sollten Überschusswohnungen zügig abgerissen werden. Nach Möglichkeit sollten die freien Flächen wieder genutzt werden. Die Art der Nutzung muss von Fall zu Fall entschieden werden. Es ist durchaus denkbar, dass dort, wo unattraktive Bauformen zum Nachfragerückgang geführt haben, im Anschluss an den Abriss Neubau möglich wird. In anderen Fällen werden Grünflächen oder gewerbliche Nutzungen nachfolgen können. In Hamburg sind solche Konstellationen bisher allenfalls in Ansätzen zu erkennen.
  
- ⇒ **Stabilisierungsgebiete**: In den Gebieten, in denen schon gravierende Missstände eingetreten sind (geringes Sozialprestige, einseitige Zusammensetzung der Bewohner, hohe Arbeitslosigkeit, hohe Fluktuation, zum Teil hohe Kriminalität, erhöhte, aber noch breit gestreute Leerstände), ist eine Kombination aus sozialer und baulicher Aufwertung notwendig. Einzelne Abrisse können dazu dienen, überhöhte Nutzungsdichten zu reduzieren und die städtebauliche Qualität zu verbessern. In die Stabilisierungsstrategie müssen alle öffentlichen Leistungsanbieter eingebunden werden. Ihre Leistungen müssen an die Bedürfnisse vor Ort angepasst werden. Die Performancestandards der öffentlichen Leistungen sollten ein durchschnittliches Stadtniveau erreichen. Dies gilt insbesondere für die Drop-Out-Quoten in den Schulen. Aber auch alle übrigen öffentlichen Leistungen sollten in ihrer Qualität gesteigert werden. Eine Schule in einer überforderten Nachbarschaft, die stabilisiert und zu einer unterstützenden Nachbarschaft werden soll, muss ein Nachbarschaftszentrum des allgemeinen Lernens sein. Türkische Mütter können mit ihren Kindern zusammen nachmittags Sprachkurse absolvieren. Für jugendliche Schulabgänger ohne Arbeitsplatz können direkt im Zusammenhang mit dem Lernzentrum Fortbildungsprojekte oder Beschäftigungsprojekte gestartet werden. Die Kontakte und das Wissen der Schulen müssen für die weitere Ausbildung besser genutzt werden. Das Beispiel der Transformation von Schulen in Nachbarschaftszentren des Lernens soll gleichzeitig verdeutlichen, dass alle öffentlichen Leistungsanbieter – neben ihren funktionalen Aufgaben – Beteiligte einer inneren Entwicklungsstrategie sein sollten. Öffentliche Leistungsanbieter, private Gruppen und Repräsentanten der Bewohner sollten gemeinsam Träger der Entwicklungsmaßnahmen sein. Zu diesem Zweck sind lokale Agenturen zu gründen, an denen alle Leistungsanbieter, Bewohnergruppen und örtliche Politiker bzw. Personen des öffentlichen Lebens beteiligt sind. Sie sollten Aufwertungsstrategien formulieren, die einer externen Bewer-

tung unterzogen werden und als Anträge bei einem Entwicklungsfonds eingereicht werden können. Mittel aus diesem Entwicklungsfonds sollten sowohl für bauliche als auch für soziale und wirtschaftliche Maßnahmen verfügbar sein. Die Zusammensetzung der Maßnahmen sollte durch die örtlich verantworteten Entwicklungsstrategien definiert werden.

⇒ **Präventivgebiete**: Eine besondere Förderung sollten solche Gebiete erhalten, in denen ausgeprägte Segregationsprozesse oder eine soziale Stigmatisierung und erst recht ein baulicher Verfall erst in Ansätzen sichtbar sind. Solche Gebiete können in einem längeren Prozess ebenfalls absinken. Die Präventivmaßnahmen sind weniger intensiv und aufwendig, die externen Unterstützungen dienen auch dazu, lokale Netzwerke zu stabilisieren, durch einzelne sichtbare Investitionen positive Erwartungen zu wecken.

In allen Gebietstypen werden Strategien nur dann erfolgreich sein, wenn es gelingt, die Bewohner nicht nur intensiv zu beteiligen. Sie müssen durch die Maßnahmen und die Art ihrer Umsetzung zu Akteuren werden können. Ein Ergebnis der Strategien muss die Rückgewinnung von Kompetenzen und die Stärkung eines Wir-Gefühls in den Nachbarschaften sein. Bei dieser Zielsetzung ist auch zu berücksichtigen, dass in den jeweiligen Nachbarschaften erhebliche Integrationsleistungen erbracht werden müssen. Sie haben Aufgaben zu erfüllen, die in den Gebieten, in denen deutsche Mittel- und Oberschichten dominieren, gar nicht anfallen. Die soziale und wirtschaftliche Aufwertung und die Integrationsleistungen in den Gebieten können gar nicht hoch genug eingeschätzt werden. Gelingt diese Integrationsleistung nicht, entstehen auf Dauer neue Formen der Ungleichheit auch mit entsprechenden politischen und sozialen Konflikten, die bisher nicht oder nur in Ansätzen zu beobachten waren.

Die Position läuft im Ergebnis darauf hinaus, dass die klassischen Stadtsanierungsmaßnahmen und die Maßnahmen einer umfassenden Form der Nachbarschaftsentwicklung in ein Programm integriert werden. Gleichzeitig muss die gesamte öffentliche Verwaltung in den entsprechenden Gebieten ihr Verhalten ändern. Ihre Produkte und ihre Produktstandards müssen an die Bedürfnisse der Gebiete angepasst werden. Es sind sehr viel mehr als heute übergreifende Gemeinschaftsprojekte erforderlich. Die verschiedenen öffentlichen Anbieter müssen intensiv kooperieren, um neue gebietsspezifische Produkte und Projekte zu entwickeln. Die Intensität der Maßnahmen muss sich an dem angestrebten Ergebnis orientieren. In allen Fällen ist eine lokale Entscheidungskompetenz zu schaffen. Steuerungsgremien aus Verwaltung, gewählten Bürgern und lokalen Politikern sollten für die Inhalte von Projekten und Maßnahmen zuständig sein. Zwischen den Stabilisierungs- und Präventivgebieten sollte ein Wettbewerb um öffentliche Mittel bestehen. Diese öffentlichen Mittel sind in einem zentralen Erneuerungsfonds zusammenzufassen. Die Maßnahmen, aber auch Entscheidungsprozesse müssen öffentlich und transparent sein. Aufwertung und Erneuerung in den überforderten Nachbarschaften muss eine zentrale politische Aufgabe der inneren Entwicklungspolitik sein.

Gegenüber der klassischen Stadtsanierung bestehen verschiedene Unterschiede. So entfällt das Gebot der Zügigkeit. Gerade Stabilisierungsbemühungen müssen sich oft auf lange Zeiträume erstrecken, ohne dass ein Abschluss bezeichnet werden kann. Dies gilt erst recht in Gebieten mit präventiven Maßnahmen. Offen muss bleiben, ob für präventive Maßnahmen noch Mittel zur Verfügung gestellt werden können. Diese Gebiete dürften sehr groß sein. Sie sind schwer abzugrenzen. Eine Präventivstrategie setzt detaillierte Informationen in Form von Zeitreihen voraus. Es werden sehr genaue Erfahrungen über die Veränderungsprozesse in unterschiedlichen Nachbarschaften benötigt. Diese liegen zur Zeit nicht vor. Aus pragmatischen Gründen muss sich die Erneuerungspolitik deshalb auf die Transformations- und die Stabilisierungsgebiete konzentrieren.

Der Vorschlag einer Integration von Stadtsanierung und sozialen Aufwertungsmaßnahmen bedeutet keine völlige Neuorientierung. In vielen Gebieten ist diese Integration schon angelegt. Allerdings fehlt fast überall eine hinreichende Integration von Schulen, Polizei und Arbeitsämtern. Die Integration würde zur Folge haben, dass bauliche Maßnahmen zurückgedrängt werden und in den einzelnen Gebieten mittelfristige Entwicklungskonzepte mit unterschiedlicher Zusammensetzung realisiert werden. Für die Stabilisierungsgebiete kann vorhandenes Wissen weitgehend genutzt werden. Für die Transformationsgebiete sind entsprechende Strategien zusammen mit dem Entstehen dieser Gebiete zu entwickeln. Schwierig dürfte eine Politik gegenüber den Präventivgebieten sein. Hier fehlen detaillierte Indikatoren zum Zustand der Gebiete. Es fehlen hinreichende Erfahrungen über die Veränderungsprozesse und ihre Beeinflussbarkeit. Vor allem fehlen auch Erfahrungen über den erforderlichen öffentlichen Mitteleinsatz. Präventiv-Strategien sollten erst im größeren Umfang versucht werden, nachdem breitere Erfahrungen gesammelt wurden.

Im Rahmen der Szenarien mit hohen Wohnungsüberschüssen entsteht für das Land Hamburg als Folge eines allmählich anwachsenden Wohnungsüberschusses eine völlig neue, leider sehr aufwendige und in ihrem Inhalt sehr komplexe Aufgabe der Steuerung der Stadtentwicklung. Verglichen mit der Vergangenheit verlieren die Ziele einer Ausweitung der Bestände und einer Aufwertung der Bestände an Gewicht. Die veränderten Märkte und die als Folge des Überangebots verschärfte Segregation bei einem ganz allmählichen Rückzug aus bestimmten unattraktiven Gebieten legen eine umfassende Strategie nahe, die gegen die neuen Tendenzen zu mehr Ungleichheit und zu mehr Disparitäten zwischen verschiedenen Nachbarschaften systematisch angeht. Die Maßnahmen in den Stabilisierungs- und Transformationsgebieten erfordern ein neues Verständnis und auch neue Produkte der öffentlichen Leistungsanbieter. Sie erfordern eine stärkere Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen und eine weit über das bisherige Maß hinausgehende Kooperation verschiedener öffentlicher Leistungsanbieter. Ökonomisch gesprochen sollte eine Produktdifferenzierung bei gleichzeitiger Verbesserung der Qualität der Produkte und einer inneren Verkoppelung erreicht werden. Die Überwindung von Defiziten in der Schulausbildung erhält dabei vor allem unter Bedingungen einer hohen Zuwanderung von Ausländern eine steigende Bedeutung, weil sonst das Überangebot an niedrig qualifizierten Arbeitskräften steigt. Unter allen Bedingungen werden auch Verbesserungen der Lebensbedingungen insbe-

sondere der Dienstleistungen für Familien bedeutsamer. Die niedrigen Geburtenraten führen zu hohen Dauerschäden für eine Stadtgesellschaft wie Hamburg.

Bauliche, soziale und wirtschaftliche Aufwertung müssen aus einem Fonds finanziert werden können. Die Zusammensetzung der Maßnahmen ist wirklich zu verantworten. Es sind mittel- bis längerfristige Programme (fünf bis zehn Jahre) erforderlich. Unter keinen Umständen dürfen das öffentliche und finanzielle Engagement zurückgehen. Die öffentlichen Mittel dienen lediglich veränderten oder in der Gewichtung veränderten Zwecken. Sie müssen wahrscheinlich stärker als bisher aus der klassischen Ressortverantwortung herausgelöst werden. Administrativ werden Zwitterorganisationen aus Verwaltung, Politik, Bürgern und Personen des öffentlichen Lebens erforderlich, die weitreichende Kompetenzen in der Entwicklung von Strategien und ihrer Umsetzung erhalten.