

empirica

Qualitative Marktforschung, Stadt
und Strukturforschung GmbH

Kaiserstr. 29 • D- 53113 Bonn

Tel.: 0228 / 914 89-0

Fax: 0228 / 217 410

postmaster@empirica-institut.de

www.empirica-institut.de

Überlegungen zur zukünftigen räumlichen Entwicklung der Stadtregionen

Schriftliche Ausarbeitung zum Kurzvortrag auf dem Kongress
„Postsuburbia“ in Hannover am 17. 10. 2000

Ansprechpartner: Bernhard Faller

Projektnummer: 99140

Bonn: März 2001

INHALTSVERZEICHNIS

1. price matters	1
2. Eine selbstnutzerfeindliche Städtebautradition wirkt bis heute	2
3. Veränderte Rahmenbedingungen	3
4. Verlangsamte Dezentralisierung möglich, aber unwahrscheinlich	4

1. price matters

Seit einiger Zeit gibt es einen wachsenden Widerspruch zwischen den planerischen Idealen zur Raumentwicklung und der empirischen Wirklichkeit. Während die einen darauf aus sind, Städte und Regionen kompakt oder zumindest dezentral konzentriert zu halten, fließen Wohnungsbau- und zunehmend auch Gewerbeinvestitionen immer diffuser in die erweiterten Regionen hinaus. Mit welchem Recht und Erfolg gegen diesen Trend angesteuert werden kann, ist auch und vor allem davon abhängig, ob die zu beobachtende Landflucht oder besser Stadtrandflucht tatsächlich den Präferenzen der Menschen entspricht.¹ Wollen die Leute so wohnen (und macht ihnen das Auto fahren sogar noch Spaß) oder flüchten sie nur vor überteuerten Wohnungs- und vor allem Wohneigentumsmärkten? Ist die räumliche Verteilung der Flächennachfrage ein Ergebnis der Bodenpreise oder der Wünsche?

Gelegentlich wird angeführt, dass sich die räumliche Entwicklung von Hochpreisregionen nicht wesentlich von der mit niedrigeren Preisniveaus unterscheidet. Insofern - so die Folgerung - können die Preise nicht ausschlaggebend sein. Diese Argumentation übersieht, dass nicht das absolute Niveau entscheidend ist, sondern die relative Ersparnis. Ob in Hannover, Köln, Leipzig, Stuttgart oder München, der Fortzug bringt eine Ersparnis mit der bei manchen die Schwelle zum eigenen Haus erst überschritten werden kann oder mit der andere den schöneren Urlaub oder das nächst bessere Auto finanzieren können. Das jeweilige Preisniveau bestimmt zusammen mit dem regionalen Einkommensniveau nur, wie viele Haushalte sich überhaupt diese Fragen stellen können.

Auch andere Befunde deuten darauf hin, dass die räumliche Entwicklung nicht nur das Ergebnis von grenzenlosen Wahlfreiheiten und einer ungezügelter Umsetzung hedonistischer Neigungen ist. Stadtforscher und Stadtplaner betonen oft, wie tief das historische Leitbild der europäischen Stadt mit kompakten und durchmischten Strukturen kulturell verankert ist. Dies ist wahrscheinlich richtig. Aber gerade dann ist nicht einzusehen, warum die Menschen die Stadtrandsiedlung in ihren aktuellen Form bevorzugen sollen. Auch in ausführlichen Interviews von 100 mehrheitlich an Wohneigentum interessierten Haushalten in verschiedenen Stadtregionen kam sehr eindeutig zum Ausdruck, dass das Einfamilienhausgebiet am Stadtrand allenfalls eine second-best-Lösung ist.² Die Kritik macht sich dabei am Standort (Pampa), am Städtebau (langweilig) und am Objekt (Reihenhausschachtel auf Handtuchgrundstück) fest. Die Kritik unterscheidet sich in den Kernpunkten nicht von der stadtplanerischen Diskussion.

¹ Die räumliche Entwicklung der Regionen wird hier in erster Linie als Ergebnis der Wohnstandortwahl interpretiert. Die Erfahrung mit der seit Jahrzehnten ablaufenden Suburbanisierung lehrt, dass der Wohnungsbau als Vorreiter in die Regionen hinaus schwappt. In der Folge entstehen Engpässe in der Infrastruktur (vor allem Verkehr). Erst der Infrastrukturausbau zusammen mit den sich ausdifferenzierenden lokalen Arbeitsmärkten schafft die Voraussetzung für eine Zunahme von gewerblichen Investitionen. Die Konzentration auf die Wohnungsbauentwicklung kann auch mit der rein quantitativen Dominanz der Wohnungsbauflächen begründet werden.

² Die Interviews wurden als offene Leitfadengespräche im Rahmen der Studie „Hemmnisse der Wohneigentumsbildung“ im Auftrag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung durchgeführt. Die Studie wird in Kürze veröffentlicht.

Vor diesem Hintergrund bleibt festzuhalten: Wohnungssuchende und Wohneigentumsbildner sind nicht Preisminimierer, sondern Preis-Leistungs-Optimierer. Gerade für Haushalte, die bei begrenzten Einkommen erschwinglichen, familiengeeigneten Wohnraum suchen, ist das Einfamilienhäuschen am Stadtrand oder besser am Rand eines verstädterten Dorfes vor den Toren der Stadt die beste der schlechten Alternativen. Es wird als die beste am Markt verfügbare Lösung akzeptiert, aber nicht unbedingt geliebt. Die Chance der räumlichen Planung eine leitbildgerechtere Siedlungsentwicklung zu unterstützen, liegt gerade darin, die Spielräume in Preis und Qualität zu Gunsten einer - wenn auch dezentralen - Konzentration der Siedlungsentwicklung zu nutzen.

2. Eine selbstnutzerfeindliche Städtebautradition wirkt bis heute

Die moderne städtebauliche Planung hat die Städte auch und gerade in den Phasen des stärksten Wachstums als Domänen des Mietwohnungsbaus angesehen. Die resultierenden Bauformen entsprachen nicht allein den Bedürfnissen der Bewohner, sondern vor allem auch den Verwaltungs- und Bewirtschaftungsroutinen von großen Wohnungsbaugesellschaften und später mehr den Kapitalanlegerbedürfnissen. Im Ergebnis ist ein relativ großer Wohnungsbestand entstanden, der aus der Sicht eines Selbstnutzers wenig interessant ist. Nicht zufällig hat Bremen mit der Tradition des selbstnutzergerechten Bremer Hauses die höchste Wohneigentumsquote unter deutschen Großstädten. Erfolgreiche Privatisierungen von Wohnungsbeständen sind vor allem in den kleinteiligen Beständen zu beobachten. Hierzu zählen zum Beispiel die frühen Arbeitersiedlungen im Ruhrgebiet.

Der Wunsch nach Wohneigentum konkurriert zwar mit anderen Wünschen, ist aber nach wie vor bei einer großen Mehrheit vorhanden.³ Bei einer Wohneigentumsquote von circa 20 bis 25% in den Städten kann man feststellen, dass Wohneigentum etwas für das obere Einkommensdrittel der Stadtbewohner ist. Aber gerade der aufstrebende Mittelstand reagiert sensibel, wenn ihn sein Wohneigentumswunsch baulich und räumlich in die Nähe einer Sozialstaatsklientel bringt. Vor allem Familien mit Kindern suchen eine sozial „intakte“ Umgebung, die sie vielfach in den Städten nicht finden bzw. dort nicht finanzieren können.

Es ist klar, dass dies Preis- zugleich ein Qualitätsproblem ist. Hohe Preise sind immer auch ein Ausdruck von Knappheit. Und diese Knappheit an Baurechten bzw. Baugrundstücken für selbstnutzergerechte Projekte wirkt als Vermarktungsgarantie und als Innovationsbremse bei den Bauträgern. Mäßige Qualität bleibt zu hohen Preisen absetzbar. Kostensenkungsspielräume werden

³ Umfragen, bei denen die Befragten losgelöst von einer realistischen Einschätzung ihrer Möglichkeiten nach ihren Wünschen gefragt werden, ergeben, dass 80 bis 90% Wohneigentum wünschen. Ein Motiv können auch Statusüberlegungen sein. Stellt man sich eine Wohneigentumsbildung vor, bei der in sehr viel breiterem Masse Wohneigentumswünsche realisiert werden können, verliert Wohneigentum automatisch seine Statusfunktion. Insofern kann man diese Aussagen zwar als überzogen ansehen, aber es bleibt wahrscheinlich auch nach Abzug der Statuskomponente eine Wohneigentumsorientierung übrig, die weit über die realisierten 40% hinausweist.

nicht ausgenutzt. Der Städtebau wird vernachlässigt. Gerade die Vielzahl von Beispielen, mit denen exemplarisch vorgeführt wurde, dass es auch anders geht, belegt diese Überlegung: Es mangelt nicht an Wissen und Fähigkeiten, sondern es mangelt an Anreizen. Und diese Anreize müssen über den Markt vermittelt werden, um auf breiter Front zu wirken.

Der Schlüssel zur Lösung der beschriebenen Probleme liegt hauptsächlich in der kommunalen Baulandpolitik. Dies wurde schon oft gesagt und es ist noch immer richtig. Nur hier können die Voraussetzungen für einen intensiven Wettbewerb geschaffen werden, der den Bauträgern Vermarktungsprobleme beschert, die sie nur auf der Basis einer echten Preis-Leistungs-Optimierung nahe an den Wünschen der Kunden lösen können. Im Ergebnis werden die besseren Standorte gewinnen. Dies sind für die Mehrheit nach wie vor die Städte.

3. Veränderte Rahmenbedingungen

Dies bedeutet natürlich nicht, dass der erforderliche Neubau allein in den Grenzen der vorhandenen Städte untergebracht werden kann. Das ist schon rein quantitativ nicht möglich. Darüber hinaus laufen die Dezentralisierungstrends mittlerweile auf gewohnten Pfaden ab, die nicht ohne weiteres verlassen werden. Die räumliche Strukturen sind bereits angelegt und prägen die weitere Entwicklung. Ob eine spürbare Veränderung der räumlichen Entwicklung zustande kommt, hängt von verschiedenen Sachverhalten ab.

Zunächst muss man davon ausgehen, dass die Baby-Boom-Generation noch knapp 10 Jahre in der Wohneigentumsbildung steckt. Gleichzeitig sind die Wohnungsbestände noch nicht ausreichend flexibel und noch auf 20 Jahre von einer wachsenden Zahl Rentnerhaushalten belegt. Die blockierten Bestände erzwingen quasi eine neue Suburbanisierungswelle. Langfristig entstehen zwar Freiräume in den Beständen, aber bis dahin ist die Hauptnachfrage bereits vererbt und der Wohnungsmarkt beginnt sich auf sinkende Haushaltszahlen einzustellen.

Schon jetzt haben allerdings verschiedene Städte erkannt, dass ihnen die Wohnungsbaupolitik der Vergangenheit einseitige Sozialstrukturen beschert hat. Gerade unter den Bedingungen einer abnehmenden Bevölkerungsdichte in den Beständen und weiter zunehmender Haushaltsengpässe werden die Schwierigkeiten wachsen, ein städtisches Dienstleistungs- und Infrastrukturangebot aufrecht zu erhalten. Im Ergebnis wird die Alterung auch den Wettbewerb der Kommunen um eine günstige Alters- und Sozialstruktur anheizen. Die wesentlichen Instrumente hierzu liegen in der Bauland- und Wohnungsmarktpolitik. Die Politik wird darauf zielen, die Preisdifferenzen zur Konkurrenz in der Region zu reduzieren und dabei neue Qualitäten unter massivem Einbezug selbstnutzergerechtem Bauformen zu realisieren.

Auch die Wohnungsbaugesellschaften werden langfristig von der Frage stehen, welche Bestände bei schrumpfender Haushaltszahl noch vermietbar sein werden. Dabei muss man davon ausgehen, dass es

auch bei sinkendem quantitativen Bedarf eine Neubautätigkeit gibt, weil die Haushalte weiterhin eine Verbesserung ihrer Wohnbedürfnisse wünschen, die im Bestand vielfach nicht befriedigt werden kann. Ein Teil der unattraktiven Bestände wird aus dem Markt ausscheiden, ein anderer Teil wird durch entsprechende Aufwertungen weiter am Markt zu platzieren sein. Je früher die Wohnungsbaugesellschaften erkennen, dass eine Doppelstrategie aus Abriss und Aufwertung unausweichlich wird und sich in der Folge konzentriert an einem Stadtumbau in Richtung auf neue städtische Qualitäten beteiligen, um so besser für die gesamte Stadt.

Allerdings ist derzeit noch ungewiss, welche Veränderungen sich im Verkehrsbereich ergeben. Bislang wurden durch Kapazitätsausweitungen und erhöhten Motorisierungsgrad beständig neue Freiheitsgrade für die Standortwahl und die Regionalentwicklung geschaffen. Allerdings führen anhaltende Kapazitätsengpässe in den Kernstädten seit einiger Zeit zur relativen Abwertung der Standortvorteile und machen die Regionen attraktiver. Ökologische Restriktionen wirken demgegenüber eher zugunsten der Zentren. Wahrscheinlich werden aber sowohl die Kapazitätsrestriktionen (verbessertes Verkehrsmanagement) wie auch die ökologische Restriktionen (umweltfreundlichere Autos) auf Dauer entschärft, so dass man im Grundsatz eher von weiteren Freiheitsgraden für die Regionalentwicklung ausgehen sollte.

4. Verlangsamte Dezentralisierung möglich, aber unwahrscheinlich

In Zukunft wird es weiterhin eine Flächennachfrage geben. Selbst bei abnehmenden quantitativen Bedarf wird sie aus strukturellen Gründen wirksam werden. Die Quantitäten werden jedoch geringer als „Weiter-So-Szenarien“ erwarten lassen. In der Summe der absehbaren räumlich wirksamen Trends ist es allerdings wahrscheinlich, dass die Dezentralisierungstrends weiter laufen werden. Bei intensiver Stadtumbau- und Preissenkungspolitik scheint aber gegenüber einer Trendfortschreibung eine gewisse Verlangsamung möglich. Dies setzt jedoch eine gewisse Vorratsplanung voraus, damit zügig auf Nachfragetrends reagiert werden kann und im Ergebnis Zyklen und Preise gedämpft werden können.

In einer etwas pessimistischen und durchaus auf Erfahrung gegründeter Einschätzung muss man allerdings davon ausgehen, dass politisch-planerische Innovationen regelmäßig langsamer ablaufen und weniger weitreichend sind als technologische Innovationen. Dies würde bedeuten, es entstehen neue Freiheitsgrade ohne neue auf die Zentren gerichtete Anreizmomente für die Standortwahl. Eine unverminderte oder sogar beschleunigte Diffusion der Bautätigkeit wäre die Folge.