



Reiner Braun*

Wir buddeln mit den falschen Werkzeugen die falschen Löcher

Strandurlaub: Kinder am Strand graben Löcher. Sie wundern sich: egal, wie groß sie das Loch ausbuddeln, es läuft immer wieder randvoll mit Wasser. Jedes (Platz-)Angebot, vulgo: Lochgröße, wird sofort vom nachsickernden Wasser nachgefragt. Beschreibt dies ein Ungleichgewicht? Nein, keineswegs. Zumindest nicht am Buddelloch-Wasser-Markt. Allenfalls existiert ein gewisses Ungleichgewicht hinsichtlich der regionalen Verteilung des Wassers. Wir könnten jetzt die Löcher vergrößern, bis das Meer leer versickert ist. Aber wollen wir das?

Der Vergleich mag übertrieben sein. Aber in der Übertreibung liegt die Erkenntnis. Der Wohnungsmarkt funktioniert – trotz aller Unkenrufe: Die Preise steigen und signalisieren Knappheit. Die Investoren reagieren, und das Angebot steigt. Man gibt ihm oder ihnen nur keine Chance, ausreichend viel und ausreichend schnell zu reagieren. Bauland ist zu knapp oder nicht verfügbar, Mietpreisbremsen verzerren die Knappheitssignale, steigende Grunderwerbsteuern hemmen den Neubau, und anreizinkompatible Grundsteuern erschweren die Nachverdichtung, wiederholte EnEV-Verschärfungen und weitere Auflagen wie städtebauliche Verträge lassen die Baukosten explodieren.

Aus dem Gleichgewicht ist also weniger der Wohnungsmarkt. Wohl aber stimmt etwas nicht (mehr) mit den Rahmenbedingungen und mit der regionalen Verteilung der Wohnungsnachfrage. Neubau und Leerstand finden parallel statt, zuweilen sogar in ein und derselben (Schrumpfungs-)Region. Graben wir noch mit den richtigen Werkzeugen die richtigen Löcher an der richtigen Stelle?

* Dr. Reiner Braun ist wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der empirica AG.

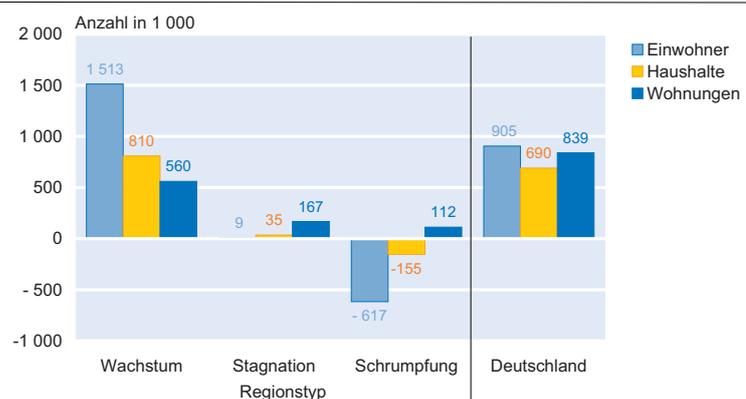
Deutschland schwärmt zur Ungleichheit

Seit einigen Jahren ziehen die Menschen hierzulande gleichsam den Vogelschwärmen übers Land. Lokal verlassen sie den ländlichen Raum und konzentrieren sich an den zentralen Orten der Regionen (Bielefeld, Gera). Überregional schwärmen sie von dort in die attraktiven Stadregionen; dort wiederum konzentrieren sich die Ströme auf die Zentren der *Schwarmstädte* (Freiburg, Leipzig) und verdrängen so Alteingesessene und junge Familien entlang der Hänge des Bodenpreisgebirges ins Umland. Knappheit und steigende Mieten in den Städten sind die Kehrseite von Schrumpfung und zunehmendem Leerstand in der Fläche.

In der Folge ergibt sich ein trügerisches Bild: Bundesweit ist die Zahl der Haushalte gestiegen, aber der Zuwachs am Angebot neuer Wohnungen war scheinbar größer als der Zuwachs der Haushalte (vgl. rechter Teil der Abb. 1). Erst eine regionale Differenzierung offenbart das wahre Bild: Trotz rückläufiger Wohnungsnachfrage gibt es in den Abwanderungsregionen immer noch Neubau. Der Hintergrund: Es findet keine »automatische« Aufwertung des Bestands durch demographisch bedingte, quantitative Zusatznachfrage mehr statt. Dennoch gibt es auch dort zahlungskräftige Nachfrager, deren Wohnwünsche und Qualitätsansprüche im vorhandenen Wohnungsbestand nicht erfüllt werden können. Daher wächst die Bedeutung der rein qualitätsbedingten Zusatznachfrage und wird oft zum alleinigen Grund für Neubau. Jeder zusätzliche Wohnungsbau erhöht jetzt aber vor Ort den bestehenden Leerstand um dieselbe Größenordnung.

Ganz anders die Situation in Zuwanderungsregionen: Hier ist die Einwohnerzahl deutlich gestiegen, sogar mehr als die Zahl der Haushalte. Aber das Angebot neuer Wohnungen hat viele Jahre nicht Schritt gehalten. Es entstanden mehr

Abb. 1
Veränderung Einwohnerzahl, Anzahl Haushalte und Wohnungsbestand 2009–2014

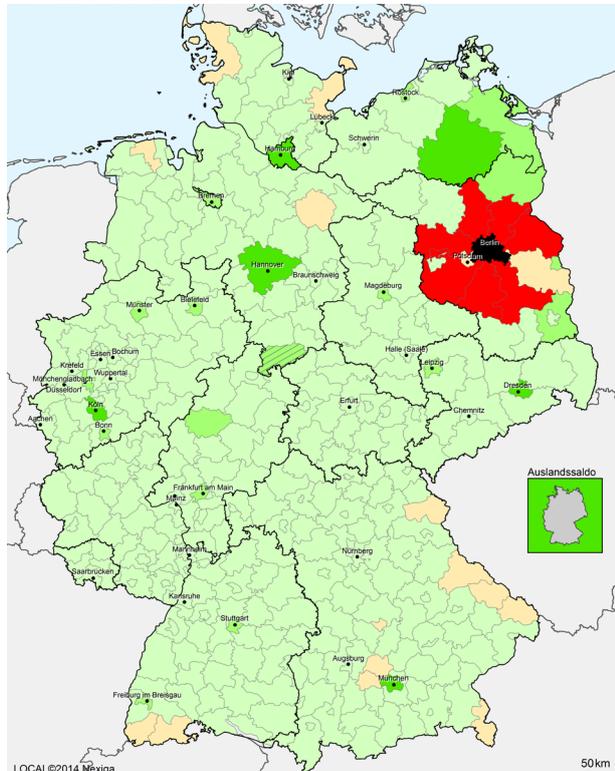


Fallzahl(Wachstum/Stagnation/Schrumpfung) = (170/84/148) = 402 Landkreise und kreisfreie Städte; Wachstums-(Schrumpfungs-)Region: delta Einwohner 2009–2014 > 1% (< -1%).

Quelle: Destatis.

Abb. 2
Regionale Wanderungsbilanz für Berlin und Coburg

»echtes« Wachstum in Berlin



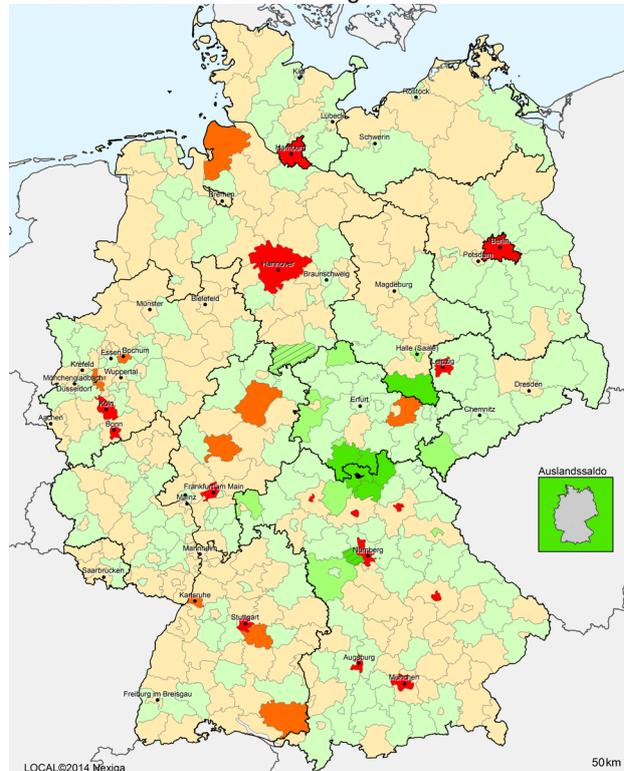
Wanderungssaldo 2009-2013 je 1.000 Einwohner der Stadt Berlin p.a.
Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

■ bis unter -0,10 ■ -0,05 bis 0 ■ +0,05 bis unter +0,10 ■ Berlin
■ -0,10 bis unter -0,05 ■ über 0 bis unter +0,05 ■ +0,10 und mehr

Schraffur: Verzerrt wegen Erstaufnahmeeinrichtung/Grenzdurchgangslager.

Quelle: Destatis, Berechnungen des Autors; Kartgrundlagen: Nexiga.

»unechtes« Wachstum in Coburg



Wanderungssaldo 2009-2013 je 1.000 Einwohner der Stadt Coburg p.a.
Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

■ bis unter -0,10 ■ -0,05 bis 0 ■ +0,05 bis unter +0,10 ■ Coburg
■ -0,10 bis unter -0,05 ■ über 0 bis unter +0,05 ■ +0,10 und mehr

Schraffur: Verzerrt wegen Erstaufnahmeeinrichtung/Grenzdurchgangslager.

und mehr Wohnungsengpässe, die Mieten und Kaufpreise sind gestiegen, der Leerstand ist nahezu verschwunden.

Alle wollen nach München, Hamburg und Berlin

Die »Neuordnung« der Bevölkerungsverteilung in Deutschland wird noch plastischer, wenn man die regionalen Wanderungssalden einzelner Großstädte analysiert (vgl. Abb. 2). So verliert das wachsende Berlin nach wie vor Einwohner durch Suburbanisierung an fast alle Umlandkreise (rote Flächen in linker Karte; Ausnahme: Stadt Potsdam und Landkreis Oder-Spree). Die Wanderungsgewinne von Berlin stammen dagegen aus nahezu allen Landkreisen und kreisfreien Städten Deutschlands – selbst Hamburg und München verlieren zugunsten der Hauptstadt (grüne Flächen).

Ganz anders sieht das Bild für eine Stadt in einer Schrumpfungregion aus. Das Beispiel Coburg zeigt, dass die Stadt nur von den Umlandkreisen Einwohner hinzugewinnt. Dagegen verliert sie an die Mehrheit aller deutschen Landkreise Einwohner – insbesondere an die »üblichen Verdächtigen« München, Hamburg und Berlin, aber auch an andere

Wachstumsstädte in der »näheren« Umgebung (z.B. Nürnberg und Leipzig). Die Zuwanderung nach Coburg kann nicht als nachhaltig bezeichnet werden: irgendwann sind im Umland keine oder kaum noch potenzielle Zuwanderer, dann gewinnt die überregionale Abwanderung die Oberhand. Das Wachstum in Coburg ist in diesem Sinne »unecht«.

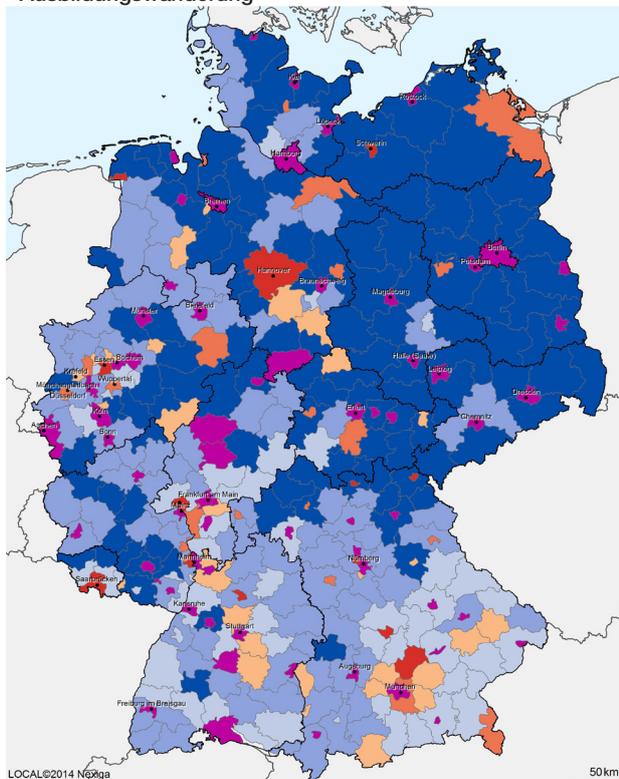
Hinter dem Schwarmverhalten stehen die Berufseinsteiger

Die demographische Spaltung des Landes wird getragen von den Jüngeren, die noch auf der Suche nach ihrem Lebensmittelpunkt sind. Die Bildungsausweitung – der Anteil der Studienanfänger eines Jahrganges ist von 36% im Jahre 2003 auf 53% im Jahr 2013 gestiegen – ist allerdings nicht der Hauptgrund für das Schwarmverhalten. Denn die Hochschulkapazitäten wurden in den letzten Jahren überwiegend außerhalb der Schwarmstädte aufgebaut.

Die »Hauptschwärmer« sind vielmehr die Berufsanfänger (Altersklasse 25 bis 34 Jahre; vgl. Abb. 3), die zum einen direkt aus den peripheren ländlichen Räumen abwandern oder nach dem Studienabschluss aus den vielen Hochschulstädten und -kreisen weiter ziehen in die Schwarm-

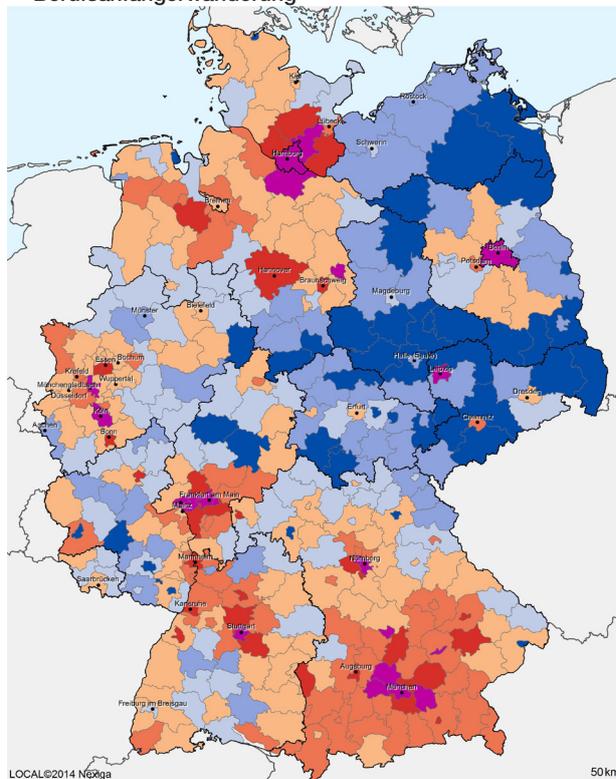
Abb. 3
Kohortenwachstumsrate im Zeitraum 2008–2013

Ausbildungswanderung



Ausbildungsschwarm (Kohortenwachstumsrate 15-24)
 Regionaldatenbank Deutschland (destatis), eigene Berechnungen.
 bis unter 85 100 bis unter 110 130 und mehr
 85 bis unter 92,5 110 bis unter 120
 92,5 bis unter 100 120 bis unter 130

Berufsanfängerwanderung



Berufsanfängerschwarm (Kohortenwachstumsrate 25-34)
 Regionaldatenbank Deutschland (destatis), eigene Berechnungen.
 bis unter 85 100 bis unter 110 130 und mehr
 85 bis unter 92,5 110 bis unter 120
 92,5 bis unter 100 120 bis unter 130

Eine »Kohortenwachstumsrate 15–24« (bzw. »25–34«) von 200 bedeutet, dass aus ursprünglich 100 Einwohnern im Alter von 15 (bzw. 25) Jahren in einem Landkreis durch Zuwanderung nach zehn Jahren per saldo 200 junge Erwachsene im Alter von 24 Jahren (bzw. 34 Jahren) geworden sind.
 Quelle: »Schwarmstudie« empirica/GdW.

städte. Dieser zweite Schwarm sorgt letztlich für eine ganz erhebliche Konzentration der jungen Menschen in nur vergleichsweise wenigen Regionen. Bildhaft gesprochen wandert der junge Mensch erst zum Studium nach Emden, Kaiserlautern oder Greifswald, um nach dem Studium dann weiter nach Leipzig, Köln oder Stuttgart zu ziehen. Zwar gewinnen durch die Berufsanfängerwanderung auch eine Reihe von ländlichen Kreisen wieder Einwohner hinzu, dies reicht aber häufig nicht aus, um die vorhergehenden Verluste auszugleichen. Nach Abschluss der Ausbildungs- und Berufsanfängerwanderung haben 40% der (altersklassengewichteten) Kreise Einwohner verloren. Gewonnen haben in erster Linie die »jungen Schwarmstädte« und das sehr kräftig. Spitzenreiter ist München – hier werden aus ursprünglich 100 Teenagern im Alter von 15 Jahren 336 junge Erwachsene im Alter von 34 Jahren. Es folgen Leipzig, Frankfurt, Mannheim, Heidelberg, Darmstadt, Regensburg, Dresden. Insgesamt 29 Städten gelingt es, so viele junge Menschen anzuziehen, dass sich jeder Geburtsjahrgang mindestens verdoppelt. Darunter sind mit Landshut oder Koblenz auch Mittelstädte, während selbst großen Städten

wie Dortmund oder Essen, aber auch Bremen oder Bielefeld dies nicht annähernd gelingt.

Die Ursache für das starke Schwarmverhalten der Jüngeren ist dabei – das ist eine zentrale Erkenntnis – nicht das Vorhandensein von Arbeitsplätzen. Abgesehen von wenigen Kreisen mit extrem hoher Abwanderung ist vielmehr die Zahl der Arbeitsplätze in den letzten Jahren mit einer letztlich vergleichbaren Rate gewachsen wie in den Schwarmstädten. Deutlich stärker gewachsen ist in den Schwarmstädten aber die Zahl der dort wohnenden, aber nicht dort arbeitenden Beschäftigten, die morgens zur Arbeit aus der Stadt hinaus (!) pendeln. Dieses Muster zeigt sich in ganz Deutschland und führt zu einer starken Zunahme der Pendlerzahlen. Es ist heute nicht mehr ungewöhnlich in Köln zu wohnen, aber in Hagen zu arbeiten. Oder fast täglich von Berlin nach Wolfsburg zur Arbeit oder nach Frankfurt (Oder) in die Vorlesung zu pendeln. Hauptsache man wohnt in einer lebendigen, vitalen, urbanen Stadt. Dies beschreibt den Kern des Schwarmverhaltens: ein starker Bedeutungszuwachs der Wohnortqualität für den auch weite Pendelentfernungen in Kauf genommen werden.

Fluchtursachen bekämpfen und Zuzugsanreize senken

Ein Gleichgewicht der regionalen Wohnungsnachfrage wird sich erst dann wieder einstellen, wenn die beschriebene Dynamik der demographischen Spaltung des Landes an Schlagkraft verliert. Hier muss die Politik des Bundes und der Länder ansetzen. Derzeit liegt der Fokus (wohnungs-) politischer Maßnahmen jedoch fast ausschließlich auf den Schwarmstädten und verstärkt damit eher die Dynamik des Schwarmverhaltens. Eine funktionierende (!) Mietpreisbremse nähme den ausblutenden Regionen ihr wichtigstes Argument: gute Wohnungen zu niedrigeren Preisen. Schwarmverstärkende Wirkung hat grundsätzlich auch jede wie auch immer ausformulierte Förderung des Neubaus, soweit sie auf Knappheitsregionen konzentriert wird.

(Nicht) bauen hilft auch nicht: Förderung von Knappheitsregionen ist ambivalent

Eine »künstliche« Absenkung der Mieten durch Mietpreisbremsen – auch indirekt über regionalisierte Wohnungsbauförderung (degressive AfA in Regionen mit Mietpreisbremse) – verstärkt als ungewollte Nebenwirkung die Konzentration der Bevölkerung auf die attraktiven Wachstumsstädte und fördert damit die Dynamik zunehmender Leerstände in den Schrumpfsregionen. Ihr politischer Preis sind die Kosten künftiger Abrissprogramme und der Wertverlust unzähliger Immobilien und funktionsfähiger Infrastruktur auf dem Land sowie eine verhinderte Wohneigentumsbildung in den attraktiven Städten. Denn dort sind die ungeforderten neuen Selbstnutzer nicht mehr konkurrenzfähig mit den steigenden Preisen – auch als Folge der Förderung von Mietwohnungsinvestoren. Nicht bauen hilft aber auch nicht, denn dann werden preiswerte Bestände modernisiert und dem unteren Preissegment entzogen – Geringverdiener und junge Familien würden an den Stadtrand oder ins Umland verdrängt.

Bodenwertsteuer statt neuer Subventionen für Nachverdichtung

Dagegen könnte eine beherzte Grundsteuerreform in Richtung Bodenwertsteuer helfen, die Wohnungsknappheit in den Wachstumsstädten zu entschärfen; zudem sollte der Rabatt auf Leerstände abgeschafft werden. Wenn allein der Wert des Bodens und nicht – wie im aktuellen Reformvorschlag der Länder immer noch vorgesehen – auch die Kosten der Bebauung die Steuerhöhe bemisst, würde dies in Wachstumsregionen die Hortung verfügbarer, aber unbebauter Grundstücke verteuern sowie enorme Anreize zur Nachverdichtung und zügigen Bebauung vorhandener Brachflächen schaffen. In Schrumpfsregionen würde infolge der dann höheren Haltekosten der Kauf leer stehender Gebäude verbilligt und damit deren Verkauf beschleunigt.

So könnten die klammen Leerstandskommunen ihr Stadtbild kostengünstiger aufpolieren und kämen investitionswillige Nachfrager preiswerter zum Zuge. Auch eine »Bleibeprämie« für Erwerb und Sanierung leer stehender Wohnungen in den Ortskernen der Schrumpfsstädte könnte ein Weiteres dazu beitragen, dort den Neubau auf der grünen Wiese einzudämmen und die erhaltenswerten Ortszentren wiederzubeleben.

Förderung von Schrumpfsregionen wird vergessen

Bund und Länder müssen das Wohnen (auch) dort attraktiver machen, wo die Leute wegziehen. Flächendeckend geht das aber nur mit weichen Faktoren wie einer Bleibeprämie etwa in Form eines Verzichtes auf die Erhebung des Soli bei Steuerzahlern in ländlichen Räumen, der Renaissance eines ÖPNV 2.0, Ausbau schneller Internetzugänge und anderen mobilen Services (z.B. für Güter des täglichen Bedarfs). Bei harten Faktoren wie Immobilieninvestitionen ist dagegen eine Konzentration auf »lokale Perlen« erforderlich. Diese »Perlen« gilt es zu finden und zu fördern. Das ist wahrlich kein einfacher Weg, denn Attraktivität ist weder einfach zu greifen noch kann sie von oben verordnet werden. Attraktivität erfordert Beteiligung und Engagement der Bürger genauso wie Flexibilität und Kreativität der Verwaltung. Attraktivität ist keine Einbahnstraße, sondern erfordert »Leidenschaft« von allen Seiten. Dabei geht es nicht nur um die Schaffung von Arbeitsplätzen oder die Stadtplanung. Es liegt auch immer an der Lebendigkeit eines Dorfes oder einer Gemeinde, ob sie Überlebenschancen hat oder nicht. Dazu können z.B. belebte Innenstädte, ein aktives Vereinsleben oder identitätsstiftende Stadtfeste gehören. Attraktivität kommt nicht von alleine, sie benötigt immer lokale Macher vor Ort.

Es gibt also keine eierlegende Wollmilchsau, mit der die Dynamik des Ungleichgewichtes der regionalen Wohnungsnachfrage von heute auf morgen ausgebremst werden könnte. Aber mit den falschen Maßnahmen wird das Schwarmverhalten auch übermorgen noch herrschen und sich das Ungleichgewicht weiter vergrößern – da können wir noch so große Sandlöcher graben.