

Ralph Henger / Michael Schier / Michael Voigtländer

Wohnungsleerstand

Eine wirtschaftspolitische Herausforderung

Positionen

Beiträge zur Ordnungspolitik
aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Ralph Henger / Michael Schier / Michael Voigtländer

Wohnungsleerstand

Eine wirtschaftspolitische Herausforderung

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie. Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://www.dnb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-602-24159-0 (Druckausgabe)

ISBN 978-3-602-45959-9 (E-Book|PDF)

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Grafik: Dorothe Harren

© 2014 Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH

Postfach 10 18 63, 50458 Köln

Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln

Telefon: 0221 4981-452

Fax: 0221 4981-445

iwmedien@iwkoeln.de

www.iwmedien.de

Druck: Hundt Druck GmbH, Köln

Inhalt

1	Einleitung	4
2	Die demografische Entwicklung in Deutschland	5
2.1	Bevölkerungsschwund und Alterung	5
2.2	Regionale Unterschiede der demografischen Entwicklung	7
2.3	Schrumpfende Städte: (k)ein neues Phänomen	8
3	Auswirkungen des demografischen Wandels auf den Immobilienmarkt	10
3.1	Veränderung der Wohnflächennachfrage	10
3.2	Droht ein Asset-Meltdown?	17
3.3	Anstieg der Leerstände	22
4	Leerstand als wirtschaftspolitisches Problem	23
4.1	Externe Effekte des Leerstands	24
4.2	Freifahreranreize im Stadtumbau	26
4.3	Fiskalische Folgen der Schrumpfung	27
4.4	Stadtumbau Ost und Stadtumbau West	29
5	Umgang mit steigendem Leerstand: zehn Thesen	32
5.1	Schrumpfung akzeptieren	32
5.2	Neue Flächen restriktiver ausweisen	33
5.3	Wirtschaftsförderung neu denken	34
5.4	Regionale Zentren stärken	35
5.5	Gemeindekooperationen und -fusionen forcieren	36
5.6	Rückbau systematisch planen	38
5.7	Infrastrukturkosten neu verteilen	39
5.8	Strukturellen Leerstand sanktionieren	40
5.9	Gemeindefinanzen reformieren	41
5.10	Neue Ideen entwickeln	44
6	Schlussfolgerungen	45
	Anhang	46
	Literatur	57
	Kurzdarstellung / Abstract	60
	Die Autoren	61

1

Einleitung

Der Wohnungsmarkt steht zunehmend im öffentlichen Fokus. Während sich Investoren Sorgen um die Dauerhaftigkeit des derzeitigen Preisbooms machen, sorgen sich Mieter um die Bezahlbarkeit des Wohnraums und diskutieren Politiker, mit welchen Mitteln Haushalte und Investoren unterstützt werden können. Dabei wird jedoch häufig übersehen, dass sich der aktuelle Preisboom nur auf wenige Ballungsräume und einige Universitätsstädte in Deutschland bezieht. Grob gerechnet betrifft der starke Wohnungspreisanstieg etwa 15 Millionen Menschen in Deutschland, also nicht einmal ein Fünftel der Bevölkerung. Weniger beachtet wird, dass in vielen Regionen Deutschlands die Situation eine gänzlich andere ist: Wegfallende Nachfrage, leerstehende Häuser und steigende Infrastrukturkosten lösen in Teilen Ostdeutschlands, des Saarlands oder auch in Gegenden Nord- und Süddeutschlands Negativspiralen aus, die nicht nur die dortigen Immobilienmärkte belasten, sondern auch die Finanzierbarkeit der betroffenen Kommunen insgesamt infrage stellen. Die vorliegende IW-Position thematisiert die Folgen der Bevölkerungsschrumpfung für die Immobilienmärkte und diskutiert Lösungsansätze. Aus theoretischer Sicht ist gesellschaftlicher Wohlstand nicht von der Zahl der Einwohner und der Bevölkerungsdichte abhängig. Das Problem sind immer die notwendigen Anpassungen an die sich verändernden Rahmenbedingungen, die tendenziell verschleppt werden, da die Prozesse unbemerkt beginnen und langsam fortschreiten.

Zentrales Ziel dieser IW-Position ist es daher, zum einen Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit für die Probleme des Leerstands zu sensibilisieren und zum anderen eine Diskussion über die Handlungsoptionen anzuregen. Kapitel 2 beschreibt kurz die demografischen Trends, die sich vor allem auf regionaler Ebene stark voneinander unterscheiden. In Kapitel 3 wird aufgezeigt, wie sich die Wohnflächennachfrage in Zukunft verändern wird und welche Folgen dies für die Preise und für die Leerstände hat. Kapitel 4 erörtert darauf aufbauend, warum Leerstand ein gesellschaftliches Problem ist und welche Maßnahmen bislang dagegen ergriffen worden sind. In Kapitel 5 wird schließlich anhand von zehn Thesen diskutiert, wie das Leerstandsproblem gemindert werden kann. Manche der Thesen sind bewusst provokativ und sicherlich auch rechtlich bedenklich. Aber diese Publikation möchte möglichst offen über dieses Thema sprechen, um nicht von vornherein Optionen zu

verwerfen. Schließlich darf nicht vergessen werden, dass die demografisch bedingte Schrumpfung ein neues und äußerst komplexes Phänomen ist, für das es noch keine Standardlösung gibt. Kapitel 6 fasst die wichtigsten Ergebnisse und zentralen Aussagen zusammen.

2

Die demografische Entwicklung in Deutschland

2.1 Bevölkerungsschwund und Alterung

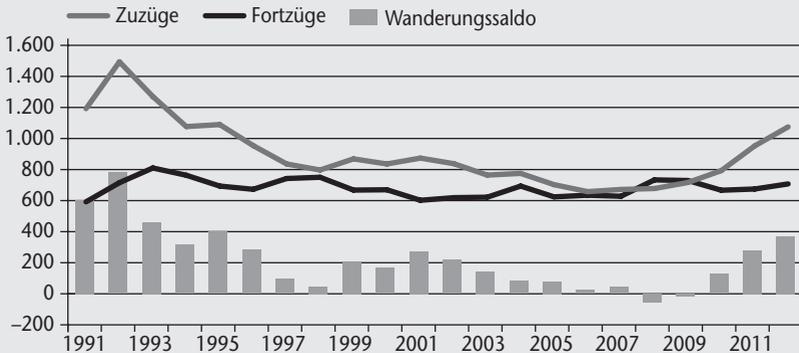
Die Bevölkerung in Deutschland wird in den nächsten Jahrzehnten weniger. Fraglich ist dabei nicht mehr das Ob, sondern nur noch das Ausmaß der Schrumpfung. Grundlegend für jede Bevölkerungsvorausberechnung sind Annahmen hinsichtlich der Geburtenhäufigkeit, der durchschnittlichen Lebenserwartung sowie des Außenwanderungssaldos. Bestandteil der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung sind zwölf Varianten zur weiteren Entwicklung der Bevölkerung (Statistisches Bundesamt, 2009). Die erste Variante (Variante 1-W1) sieht das Statistische Bundesamt als die wahrscheinlichste an und bezeichnet diese auch als Basisvariante. Sie geht von einer konstanten Geburtenhäufigkeit von 1,4 Kindern pro Frau, einer Zunahme der Lebenserwartung in Höhe der letzten Jahrzehnte und einer Nettozuwanderung von 100.000 Menschen pro Jahr aus. Diesen Annahmen zufolge werden im Jahr 2060 nur 64,6 Millionen Menschen in Deutschland leben, was einem Rückgang gegenüber dem Jahr 2008 um 21 Prozent entspricht. Selbst wenn von einer Geburtenrate von 1,6 und einer Nettozuwanderung von 200.000 Menschen pro Jahr ausgegangen wird (Variante 3-W2), sinkt die Zahl der Einwohner in Deutschland um 9 Prozent auf 74,5 Millionen Menschen.

In allen Varianten der Bevölkerungsvorausberechnung wird ein Rückgang der Einwohnerzahl prognostiziert. Nur wenn es gelänge, die Geburtenrate auf 2,1 Kinder pro Frau ab 2015 zu erhöhen und gleichzeitig eine Nettozuwanderung von 100.000 zu erreichen, könnte die Bevölkerungszahl konstant bleiben. Alternativ müsste bei heutiger Geburtenrate die Nettozuwanderung dauerhaft 400.000 Menschen pro Jahr betragen – ein Wert, der selbst in den Jahren 2011 und 2012 mit weit überdurchschnittlicher Zuwanderung nicht erreicht wurde. Im Durchschnitt beträgt der Zuzug seit 1991 jährlich

Zuzüge nach und Fortzüge aus Deutschland

Abbildung 1

in 1.000



Quelle: Statistisches Bundesamt, 2009

216.000 Menschen netto. Diese hohe Zahl ist allerdings die Folge von politischen Besonderheiten in den 1990er Jahren, wie der deutschen Wiedervereinigung, dem Zuzug von Aussiedlern oder dem Jugoslawienkrieg, und ist zukünftig nicht mehr zu erwarten (Abbildung 1). Betrachtet man nur die Entwicklung seit dem Jahr 2001, beträgt die Nettozuwanderung 109.000 Menschen. Im Gegensatz zur Zuwanderung haben sich die Geburtenrate und die Anstiege bei der Lebenserwartung deutlich konstanter entwickelt.

Trotz der bestehenden Unsicherheiten muss man also davon ausgehen, dass die Bevölkerungszahl in Deutschland zurückgehen wird. Hieraus erwachsen neue Herausforderungen an eine Volkswirtschaft. Zwar sind Bevölkerungsrückgänge aus historischer Sicht nicht ungewöhnlich, doch ursächlich hierfür waren in der Regel Kriege, Naturkatastrophen oder Epidemien. Die Auswirkungen einer flächendeckend sinkenden Bevölkerungszahl auf eine Volkswirtschaft stellen dagegen immer noch ein neues Phänomen dar.

Die großen Herausforderungen resultieren dabei vornehmlich aus der Alterung der Bevölkerung. Heute liegt der Anteil der über 65-Jährigen an der Gesamtbevölkerung bei 19,4 Prozent. Nach der Basisvariante der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung steigt dieser Anteil auf 34 Prozent im Jahr 2060 an. Auch in absoluten Zahlen bedeutet dies einen Zugewinn an Personen, sodass für das Jahr 2060 in Deutschland zusätzlich etwa fünf Millionen Menschen im Alter von über 65 Jahren erwartet werden. Gleichzeitig sinkt der Anteil der erwerbsfähigen Bevölkerung (zwischen 20 und 65 Jahren) von heute 61 Prozent auf 50 Prozent – dies entspricht einem

Rückgang von etwa 17 Millionen Menschen in dieser Altersklasse. Selbst in der günstigsten Variante (Variante 3-W2), die von höherer Zuwanderung und einer Steigerung der Geburtenrate ausgeht, erhöht sich der Anteil der über 65-Jährigen auf 31 Prozent im Jahr 2060. Bei der Interpretation der Prognosen ist zu beachten, dass sich die Verschiebung der Altersstruktur recht sicher voraussagen lässt, da die Zuwächse in der Lebenserwartung relativ konstant sind und die Wanderungen älterer Menschen nur in einem relativ geringen Umfang stattfinden (Statistisches Bundesamt, 2009).

2.2 Regionale Unterschiede der demografischen Entwicklung

Der Rückgang der Bevölkerung in Deutschland verläuft nicht gleichmäßig, sondern regional äußerst unterschiedlich (Tabelle 1). Generell ist in Ostdeutschland mit einem besonders starken Rückgang zu rechnen. So müssen nach der Basisvariante der Bevölkerungsvorausberechnung Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen mit einem Bevölkerungsrückgang von mehr als 10 Prozent bis zum Jahr 2030 rechnen. In Westdeutschland muss sich nur das Saarland auf ein ähnlich starkes Minus einstellen. Bis auf Hamburg werden aber auch in allen anderen westdeutschen Bundesländern die Einwohnerzahlen abnehmen, wobei der Rückgang in Baden-Württemberg und Bayern mit unter 2 Prozent vergleichsweise gering ausfällt. Erweitert man den Zeithorizont bis zum Jahr 2050, müssen sich alle Bundesländer auf einen Bevölkerungsrückgang einstellen, der von -1,2 Prozent (Hamburg) bis -34,9 Prozent (Sachsen-Anhalt) reicht.

Auch innerhalb der Bundesländer werden die Entwicklungen sehr unterschiedlich

Bevölkerungsvorausberechnung für die Bundesländer

Tabelle 1

nach Variante 1-W1 (Basisvariante)¹,
Veränderung in Prozent

Bundesland	2010–2030	2010–2050
Baden-Württemberg	-1,9	-10,1
Bayern	-0,4	-8,9
Berlin	-2,6	-10,2
Brandenburg	-9,6	-26,3
Bremen	-3,2	-9,6
Hamburg	3,9	-1,2
Hessen	-4,0	-12,9
Mecklenburg-Vorpommern	-13,7	-28,4
Niedersachsen	-6,3	-16,0
Nordrhein-Westfalen	-5,5	-14,6
Rheinland-Pfalz	-4,1	-13,5
Saarland	-12,5	-25,8
Sachsen	-12,2	-24,8
Sachsen-Anhalt	-19,3	-34,9
Schleswig-Holstein	-3,9	-14,6
Thüringen	-17,1	-32,9

¹ Nach der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung; Annahmen: Geburtenhäufigkeit pro Frau von 1,4 Kindern, Zunahme der Lebenserwartung in Höhe der letzten Jahrzehnte; jährliche Nettozuwanderung von 100.000 Menschen.

Quelle: Statistisches Bundesamt, 2009

ausfallen. So wachsen in Bayern etwa die Metropolregionen München und Nürnberg, in Nord- und Ostbayern hingegen gibt es viele Kreise, in denen immer weniger Menschen leben. Generell wird erwartet, dass größere Städte – wie bereits in den letzten Jahren – weiter wachsen werden, während vor allem ländlich geprägte Regionen von Abwanderung geprägt sein werden (BBSR, 2011). Für diese Entwicklung gibt es zahlreiche Gründe: So zieht es viele Bevölkerungsschichten wieder vermehrt in zentrale Orte, weil sie dort näher an Freizeiteinrichtungen, Einkaufsmöglichkeiten, kulturellen Angeboten und Gesundheitsvorsorge sind. Parallel sind die Preise und Mieten für Immobilien in den Städten in den letzten 20 Jahren nur moderat gestiegen, sodass das Preis- und Mietgefälle zwischen Stadt und Land – auch nach mittlerweile drei Jahren deutlich stärkerer Dynamik – immer noch relativ gering ist. Hinzu kommt, dass die Mobilitätskosten aufgrund der Ölpreisentwicklung sehr stark gestiegen sind, gleichzeitig aber die Pendlerpauschale reduziert wurde. Dies macht es insgesamt attraktiver, dort zu wohnen, wo lange Wege zur Arbeit und Freizeit vermieden werden können (Haas et al., 2013).

2.3 Schrumpfende Städte: (k)ein neues Phänomen

In der Geschichte gibt es eine Vielzahl von Städten, die mit starken Bevölkerungsrückgängen zu kämpfen hatten. Städte wie Rom oder Athen waren schon in der Antike Metropolen, ehe sie dann erhebliche Bevölkerungsverluste erleiden mussten. Allerdings fußten diese Schrumpfungen in der Regel auf historischen, oftmals tragischen Großereignissen. So verlor Rom sehr schnell viele Einwohner aufgrund von Plünderungen durch die Westgoten und Vandalen im 5. Jahrhundert. Auch sonst waren es eher Naturkatastrophen, Epidemien oder Kriege, die dazu führten, dass viele Menschen auf einmal oder über einen kurzen Zeitraum hinweg umkamen oder fortzogen.

Seit Ende des 20. Jahrhunderts ist eine neue Form der Schrumpfung in westlichen Ländern hinzugekommen. Dieser Wandel resultiert zunächst einmal aus dem medizinischen Fortschritt, der zur Einführung der Anti-Baby-Pille in den 1960er Jahren und einer dauerhaft geringen Geburtenrate geführt hat. Die zweite wesentliche Ursache für langfristige Schrumpfungsprozesse ist der wirtschaftliche Strukturwandel, der teilweise mit drastischen Veränderungen bei der Nachfrage nach Arbeitskräften einhergeht. Viele Städte haben Einwohner verloren, weil wichtige Industrien sich zurückgezogen haben, die im Stadtgebiet nicht mehr wirtschaftlich agieren konnten. New York schrumpfte in den 1970er Jahren beispielsweise von 7,9 Millionen

auf 7,1 Millionen Menschen, weil die Textilindustrie Arbeitsplätze abgebaut hatte und die wirtschaftlichen Perspektiven schlechter wurden (Glaeser, 2012). Weitere Beispiele für von solchem Strukturwandel betroffene Städte und Regionen sind Detroit, Manchester, das Ruhrgebiet oder Eisenhüttenstadt. In diesen Fällen führte der Rückzug wichtiger Industrien zu einem Rückgang der Bevölkerung aufgrund zunehmender Abwanderung. Gerade die Beispiele Manchester und New York zeigen jedoch, dass sich Städte von solchen Schocks wieder erholen können, sofern es gelingt, alternative Wirtschaftszweige anzusiedeln. Dies gelingt jedoch nicht immer, wie im Fall Detroit.

Der jetzt zu erwartende demografische Wandel und die damit verbundene Schrumpfung der Städte unterscheiden sich in bedeutender Weise von den hier skizzierten historischen Schrumpfungphänomenen. Zwar entstehen in beiden Fällen zunehmend Leerstände und unattraktivere Städte, aber der Prozess ist ein gänzlich anderer. So vollzogen sich Bevölkerungsrückgänge in der Vergangenheit innerhalb eines kurzen Zeitraums, der demografisch bedingte Schrumpfungprozess hingegen nimmt viele Jahre und Jahrzehnte in Anspruch. Dies ist Vorteil und Nachteil zugleich: ein Vorteil, weil dadurch mehr Zeit für die Anpassung der Immobilienmärkte an den Bevölkerungsrückgang zur Verfügung steht; ein Nachteil, weil der Handlungsdruck fehlt. Gerade weil das Thema Schrumpfung unpopulär ist und Legislaturperioden eher kurz sind, besteht die Gefahr, dass die notwendigen Anpassungen verschleppt werden. Dies gilt umso mehr, als die Schrumpfung nicht nur mit einem Rückgang der Bevölkerung, sondern auch mit einem Anstieg des Durchschnittsalters verbunden ist. Während etwa beim strukturellen Wandel das Arbeitskräftepotenzial kurzfristig ansteigt und sich damit neuen Unternehmen neue Möglichkeiten eröffnen, ist der demografische Wandel mit einem kontinuierlichen Rückgang der Erwerbsbevölkerung verbunden. Diese Überalterung stellt eine zusätzliche Herausforderung dar, weil ältere Personen typischerweise weniger bereit sind, umfassende Veränderungen und Reformen mitzutragen.

3

Auswirkungen des demografischen Wandels auf den Immobilienmarkt

Es ist offensichtlich, dass der skizzierte demografische Wandel Rückwirkungen auf den Immobilienmarkt hat. Schließlich ist die Größe der Bevölkerung ein wichtiger Bestandteil der Wohnungsnachfrage. Allerdings ist dies nicht der einzige Treiber. Im Mittelpunkt dieses Kapitels steht die Frage, wie sich die Bevölkerungsveränderung im Detail auf die Wohnungsmärkte auswirkt. Hierzu wird in einem ersten Schritt ein empirischer Ansatz vorgestellt, der die Veränderungen in der Bevölkerung in eine Wohnungsnachfrage übersetzt (Abschnitt 3.1). Sodann wird diskutiert, inwiefern Veränderungen der erwarteten Nachfrage die Preisbildung im Wohnimmobilienmarkt beeinflussen (Abschnitt 3.2). Abschnitt 3.3 geht schließlich auf die zu erwartenden Rückwirkungen auf die Leerstandsdaten ein.

3.1 Veränderung der Wohnflächennachfrage

Die Nachfrage nach Wohnfläche wird durch demografische Faktoren (Altersstruktur, Wanderung etc.), sozio-ökonomische Faktoren (Wohlstand, Einkommen etc.) sowie die individuellen Präferenzen der Bevölkerung (Lebensstile etc.) bestimmt. Da die Zahl der Haushalte und die Haushaltsgröße (Personen pro Haushalt) wichtige Bestimmungsgrößen für die Wohnflächennachfrage darstellen, erfolgen viele Prognosen auf Basis von Haushaltsvorausrechnungen (zum Beispiel BBSR, 2012b). Eine alternative Methodik basiert auf Poterba (2001), die unter anderem in Demary/Voigtländer (2009) angewandt und weiterentwickelt wurde. Dieser Ansatz setzt nicht an den Haushalten an, sondern an den einzelnen Haushaltsmitgliedern, und leitet die Nachfrage nach Wohnfläche von zukünftigen Veränderungen der Anzahl und der Struktur der Bevölkerung ab. Auch bei dieser Methodik besteht die Herausforderung darin, disaggregierte Entwicklungen zu erkennen und in regionale Fortschreibungen zu integrieren, da sich vor allem die Geburtenhäufigkeit und die Wanderungsbewegungen zwischen den Regionen stark unterscheiden.

Im Folgenden wird die Veränderung der Wohnflächennachfrage für Deutschland, die einzelnen Bundesländer und Kreise auf Basis der altersabhängigen Wohnflächennachfrage auf individueller Ebene bis zum Jahr 2030 berechnet. Datengrundlage sind die Haushaltsinformationen des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) und die Bevölkerungsprognosen des Statis-

tischen Bundesamts und der Bertelsmann Stiftung. Die Wohnflächennachfrage wird in zwei Schritten bestimmt:

1. Schätzung der aktuellen und zukünftigen altersabhängigen Wohnraumnachfrage auf Individualebene;
2. Berechnung der aktuellen und zukünftigen aggregierten Wohnflächennachfrage mithilfe aktueller und prognostizierter Bevölkerungszahlen einzelner Altersklassen.

Tabelle 2 zeigt die individuelle Wohnflächennachfrage auf Basis des SOEP des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), welches seit 1984 jährlich Befragungen privater Haushalte in Deutschland durchführt. Im Rahmen der letzten, hier verwendeten Erhebung im Jahr 2012 wurden 11.700 Haushalte mit 27.100 Personen befragt. Wie zu erkennen ist, steigt die Wohnraumnachfrage auf individueller Ebene im Laufe eines Lebens an. Dies ist neben der sich über den Lebenszyklus verändernden Haushaltszusammensetzung und einem mit dem Alter ansteigenden Einkommen auch auf den sogenannten Remanenzeffekt zurückzuführen, nach dem Personen auch nach dem Auszug von Familienmitgliedern ihre Wohnfläche nur in Ausnahmefällen durch einen Umzug verkleinern (Siedentop et al., 2006). So lag im Jahr 2011 die durchschnittliche Wohnflächennachfrage für die Altersklasse der unter 18-Jährigen bei knapp 31 Quadratmetern. Dagegen hat die Gruppe der mindestens 80-Jährigen einen individuellen Wohnflächenkonsum in Höhe von fast 64 Quadratmetern.

Individuelle Wohnflächennachfrage

Tabelle 2

Schätzung, in Quadratmetern

	1995	2000	2005	2007	2009	2010	2011
Alter, in Jahren							
bis 18	26,56	28,71	29,54	30,33	30,47	30,31	30,84
19 bis 24	32,35	34,40	35,60	36,13	37,23	35,76	36,73
25 bis 44	34,42	37,21	38,70	40,12	40,78	42,19	40,84
45 bis 64	42,84	47,66	47,95	48,75	49,59	50,19	50,54
65 bis 79	52,92	55,69	56,39	56,91	59,33	60,94	60,75
80 und älter	56,25	59,82	62,10	65,18	66,43	65,34	63,69
Deutschland							
West	40,11	43,05	44,21	45,44	46,92	47,48	47,31
Ost (mit Berlin)	30,53	35,95	38,00	39,47	39,76	41,15	41,36
Insgesamt	38,28	41,73	43,10	44,37	45,62	46,25	46,25

Quellen: SOEP, 2013; eigene Berechnungen

Tabelle 2 verdeutlicht auch den Anstieg des Wohnflächenkonsums in Deutschland von 1995 bis 2011. So wohnte eine Person im Jahr 1995 auf gut 38 Quadratmetern Wohnfläche, während ihr im Jahr 2011 gut 46 Quadratmeter zur Verfügung standen (zum Vergleich Zensus 2011: 44,1 Quadratmeter). Dies entspricht einem Wachstum von jährlich 1,2 Prozent. Insgesamt liegt der Wohnflächenkonsum pro Kopf im Jahr 2011 um 21 Prozent höher als 1995. Die Bevölkerung belief sich in diesen Zeitraum relativ konstant auf 80,8 Millionen Einwohner. Die restlichen 4 Prozent Wachstum (0,2 Prozent pro Jahr) resultieren aus der Veränderung der Altersstruktur. Das heißt: Wenn die Bevölkerung gleichzeitig nicht gealtert wäre und damit die einzelnen Kohorten gleich stark besetzt geblieben wären, dann läge die Wohnfläche pro Kopf im Jahr 2011 bei nur 44,7 Quadratmetern und damit lediglich 17 Prozent höher als 1995.

Von dem Anstieg des Wohnflächenkonsums sind alle Altersklassen betroffen. Der Wohnflächenkonsum der mittleren Altersklasse (25 bis 64 Jahre) stieg nahezu über den gesamten Zeitraum hinweg mit gut 1 Prozent pro Jahr ein wenig stärker als jener der unteren und oberen Altersklassen. Dies ist wahrscheinlich auf die bei den 25- bis 64-Jährigen stärkeren Einkommenszuwächse und den dort besonders ausgeprägten Trend zum Singlehaushalt zurückzuführen. Darüber hinaus ist zu erkennen, dass das jährliche Wachstum im Zeitraum 2000 bis 2005 mit rund 0,5 Prozent deutlich niedriger war. Dies hat mehrere Ursachen: In den 1990er Jahren war der Wohnflächenkonsum kräftig gestiegen, vor allem aufgrund des Aufholprozesses in den neuen Bundesländern. Zudem beeinträchtigte zu Beginn des Jahrtausends das Platzen der Dotcom-Blase die Entwicklung der Einkommen und damit den individuellen Wohnflächenkonsum. Danach wuchs die Wirtschaftskraft in Deutschland wieder stärker und zeigte sich in der Finanz- und Eurokrise relativ robust. Auffällig ist jedoch, dass die ostdeutsche Wohnflächennachfrage noch immer nicht an die Wohnflächennachfrage in Westdeutschland heranreicht und sich der Aufholprozess verlangsamt hat. Bis heute bewohnt eine Person in Ostdeutschland rund sechs Quadratmeter weniger als eine Person im Westen des Landes, was sich hauptsächlich mit den geringeren Einkommen in den neuen Bundesländern erklären lässt.

Bevor nun in einem zweiten Schritt die Aggregation der Wohnflächennachfrage erfolgt, müssen die aus den Individualdaten gewonnenen Altersprofile der Wohnflächennachfrage für eine durchschnittliche Person in die Zukunft fortgeschrieben werden. Wie bereits diskutiert, ist der Wohnflächenkonsum über alle Kohorten über den betrachteten Zeitraum von 16 Jahren um rund

1 Prozent pro Jahr gewachsen. Gründe wie die Entwicklung der Energiepreise oder die Re-Urbanisierung sprechen dafür, dass eine gewisse Sättigung erreicht ist und die Wohnflächennachfrage in Zukunft weniger stark steigen oder sogar stagnieren wird (Demary/Voigtländer, 2009). Bei der Prognose bestehen gerade hierbei erhebliche Unsicherheiten. Zudem ist schwer abzuschätzen, in welchem Ausmaß sich bis zum Jahr 2030 die altersabhängige Wohnflächennachfrage in Ostdeutschland an das westdeutsche Niveau angleichen wird. Aufgrund der Unsicherheiten werden zwei Szenarien berechnet, die das Spektrum möglicher Entwicklungen und denkbare Extremfälle darstellen sollen. Das erste Szenario geht von einer konstanten altersabhängigen Wohnflächennachfrage pro Kopf aus (Untergrenze). Im zweiten Szenario steigt der Pro-Kopf-Konsum aller einzelnen Altersgruppen zu Beginn zwar noch um 1 Prozent pro Jahr an, dieses Wachstum geht aber linear bis zum Jahr 2060 auf null zurück (Obergrenze). Die durchschnittliche Wohnflächennachfrage pro Kopf erhöht sich dadurch bis zum Jahr 2060 – je nach Bevölkerungsstruktur – auf über 60 Quadratmeter.

Im zweiten Schritt wird anhand der absoluten Bevölkerungszahl und der Verschiebungen in der Altersstruktur die Nachfrage nach Wohnfläche vorausberechnet. Hierzu werden die Altersprofile für ein durchschnittliches Individuum mit der Anzahl der Personen der entsprechenden Altersklasse multipliziert. Anschließend werden die Ergebnisse aller Altersklassen zur aggregierten Wohnflächennachfrage addiert. Die Bevölkerungsdaten stammen für Deutschland aus der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts (2009). Für die 16 Bundesländer und die 402 Kreise (davon 107 kreisfreie Städte) stammen die Bevölkerungsprognosen von der Bertelsmann Stiftung (2013).

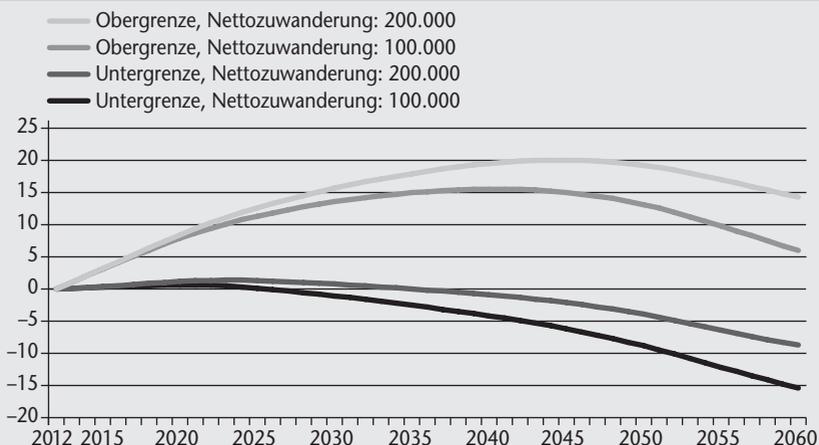
Abbildung 2 zeigt vier Vorausberechnungsvarianten der Wohnflächennachfrage in Deutschland. Dabei wurden die Ober- und Untergrenze für die zukünftige Entwicklung der Wohnflächennachfrage mit zwei Varianten der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung kombiniert – einmal mit der Variante 1-W1 und einmal mit der Variante 1-W2. Beiden Varianten liegt eine konstante Geburtenhäufigkeit von 1,4 Kindern pro Frau zugrunde. In der Variante 1-W1 beträgt der jährliche Wanderungssaldo aus dem Ausland 100.000 Personen, in Variante 1-W2 dagegen 200.000.

Die künftige Entwicklung der aggregierten Wohnflächennachfrage hängt stark davon ab, ob die nachgefragte Pro-Kopf-Wohnfläche weiter in dem Ausmaß steigt wie in der Vergangenheit. Im optimistischsten Szenario (Wohnflächenkonsum steigt, Zuwanderung: 200.000) kann bis zum Jahr 2044 mit

Wohnflächennachfrage in Deutschland

Abbildung 2

Veränderung nach unterschiedlichen Vorausberechnungsvarianten, in Prozent



Untergrenze: konstante Wohnflächennachfrage pro Kopf; Obergrenze: steigende Wohnflächennachfrage pro Kopf.

Quellen: Statistisches Bundesamt, 2009; eigene Berechnungen

einem Anstieg der Wohnflächennachfrage gerechnet werden: Die aggregierte Wohnflächennachfrage nimmt um 20 Prozent zu und das, obwohl die Bevölkerung in diesem Szenario auf 75 Millionen sinkt. 20 Prozent mehr Wohnflächennachfrage entspricht rund 200.000 zusätzlichen Wohneinheiten pro Jahr. Kommen weniger Menschen nach Deutschland (Zuwanderung: 100.000), dann steigt die aggregierte Wohnflächennachfrage noch bis zum Jahr 2040 um 15,5 Prozent. Umgerechnet in eine Nachfrage nach neuen Wohnungen entspricht dies ungefähr 180.000 pro Jahr. Nach dem Maximum im Jahr 2040 sinkt die Nachfrage zwar, bleibt jedoch über dem Niveau von 2012.

Deutlich pessimistischer sind die beiden Szenarien, in denen der Wohnflächenkonsum nicht weiter zunimmt. In diesen Fällen steigt die Nachfrage nur noch bis zum Jahr 2020 (Zuwanderung: 100.000) beziehungsweise 2023 (Zuwanderung: 200.000) um 0,6 beziehungsweise 1,4 Prozent. Das entspricht einer Nachfrage nach 25.000 beziehungsweise 40.000 Wohnungen pro Jahr. Wie bereits beschrieben, sollen die Szenarien die unteren und oberen Ränder einer möglichen zukünftigen Entwicklung abbilden. Die Spanne ist dabei freilich sehr groß und spiegelt die erheblichen Unsicherheiten wider, die sich hinter den Einflussfaktoren auf die Wohnflächennachfrage verbergen.

Die Vorausberechnung für die Bundesländer (Tabelle 3) wurde auf Basis der Bevölkerungsvorausberechnung von wegweiser-kommune.de vorgenommen

Bevölkerungsentwicklung und Wohnflächennachfrage in den Bundesländern

Tabelle 3

Vorausberechnung für den Zeitraum 2012 bis 2030, Veränderung in Prozent

Bundesland	Bevölkerung	Wohnflächennachfrage	
		Untergrenze ¹	Obergrenze ²
Hamburg	6,8	7,1	25,1
Berlin	5,5	6,4	24,2
Bayern	0,7	3,1	20,4
Baden-Württemberg	-0,7	1,9	19,0
Schleswig-Holstein	-0,9	1,6	18,6
Bremen	0,1	0,9	17,7
Hessen	-2,9	-1,1	15,4
Rheinland-Pfalz	-4,3	-2,1	14,4
Niedersachsen	-4,6	-2,1	14,4
Brandenburg	-5,6	-2,9	13,5
Nordrhein-Westfalen	-5,2	-3,5	12,7
Saarland	-10,8	-9,1	6,2
Sachsen	-10,0	-9,0	6,1
Mecklenburg-Vorpommern	-12,3	-9,8	5,4
Thüringen	-14,7	-12,7	1,9
Sachsen-Anhalt	-18,5	-17,0	-3,1
Deutschland	-3,6	-1,7	14,8

Schätzung auf Basis der Bevölkerungsvorausberechnung 2030 von wegweiser-kommune.de.

¹ Konstante Wohnflächennachfrage pro Kopf. ² Steigende Wohnflächennachfrage pro Kopf.

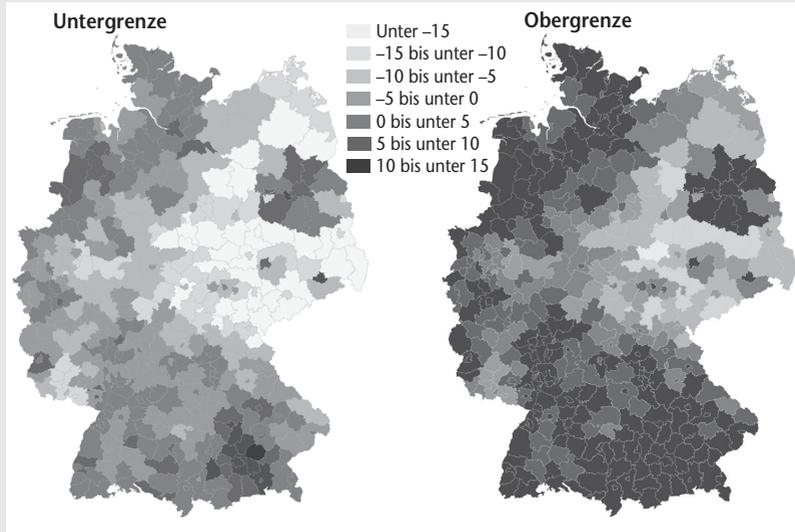
Quellen: Bertelsmann Stiftung, 2013; eigene Berechnungen

(Bertelsmann Stiftung, 2013). Diese Prognose rechnet mit einer Nettozuwanderung aus dem Ausland in Höhe von jährlich 130.000 Menschen und einem Rückgang der Bevölkerung um 3,6 Prozent auf 77 Millionen Einwohner im Jahr 2030. Bei der Vorausberechnung der Wohnflächennachfrage spielt neben der absoluten Bevölkerungsentwicklung auch die strukturelle Veränderung der Bevölkerung eine Rolle. Auch hier sind die Unterschiede zwischen den Ländern deutlich. In einigen muss mit einem starken Rückgang der Wohnflächennachfrage gerechnet werden, während sie in anderen noch deutlich wachsen wird. Für die drei Stadtstaaten sowie Bayern, Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein ist sowohl in dem Szenario Obergrenze (steigende Wohnflächennachfrage pro Kopf) als auch in dem Szenario Untergrenze (konstante Nachfrage pro Kopf) ein Ansteigen der Wohnflächennachfrage zu erwarten. Sachsen-Anhalt gehört dagegen zu den Verlierern des demografischen Wandels. Hier verzeichnen alle Szenarien einen Abwärtstrend der Nachfrage.

Wohnflächennachfrage auf Kreisebene

Abbildung 3

Vorausberechnung für den Zeitraum 2012 bis 2030, Veränderung in Prozent



Untergrenze: konstante Wohnflächennachfrage pro Kopf; Obergrenze: steigende Wohnflächennachfrage pro Kopf.
Quellen: Statistisches Bundesamt, 2009; Bertelsmann Stiftung, 2013; eigene Berechnungen

Auf der Kreisebene sind die Unterschiede zwischen den Regionen noch deutlicher. Die Wohnflächenbedarfsprognosen basieren auf der gleichen Methodik und der gleichen Datenbasis wie die Bundesländerprognose. Für alle 295 Landkreise und 107 kreisfreien Städte wurden die beiden Szenarien mit zukünftig konstanter Wohnflächennachfrage (Untergrenze) und steigender Wohnflächennachfrage (Obergrenze) bis zum Jahr 2030 vorausgerechnet. Die Ergebnisse zeigen, dass die meisten Ballungsräume mit einer äußerst positiven Nachfrage rechnen können. Die bedeutendste Ausnahme stellt hier das Ruhrgebiet dar. Schlusslichter sind viele ländliche Räume, insbesondere in den neuen Bundesländern (Abbildung 3). Mit dem stärksten Zuwachs können nicht Großstädte wie Berlin und Hamburg rechnen, sondern die Umlandkreise von München oder Hamburg. So wird beispielsweise im Landkreis Erding die Nachfrage um knapp 16 Prozent (Untergrenze) beziehungsweise um 35 Prozent (Obergrenze) zunehmen. Den größten Nachfrageeinbruch müssen Kreise in Sachsen-Anhalt, Thüringen und Sachsen erwarten. Im Szenario Obergrenze ist davon auszugehen, dass in 38 Kreisen (knapp 10 Prozent aller Kreise) mit derzeit gut fünf Millionen Einwohnern die

Wohnflächennachfrage für die zehn größten Städte

Tabelle 4

Vorausberechnung für den Zeitraum 2012 bis 2030, Veränderung in Prozent

	Bevölkerung 2011, in 1.000	Untergrenze ¹	Obergrenze ²
Berlin	3.292,4	6,4	24,2
Hamburg	1.706,7	7,1	25,1
München	1.348,3	13,5	32,5
Köln	1.005,8	2,6	19,8
Frankfurt am Main	667,9	6,8	24,7
Düsseldorf	586,3	3,8	21,3
Stuttgart	585,9	3,0	20,2
Dortmund	571,1	-4,4	11,6
Essen	566,2	-5,6	10,2
Bremen	542,7	1,5	18,4

¹ Konstante Wohnflächennachfrage pro Kopf. ² Steigende Wohnflächennachfrage pro Kopf.
Quellen: Bertelsmann Stiftung, 2013; Statistisches Bundesamt, 2013a; eigene Berechnungen

Nachfrage zurückgeht. Im Szenario Untergrenze sind es sogar 240 Kreise (60 Prozent) mit etwa 40 Millionen Menschen. Die Ergebnisse für alle anderen Kreise finden sich im Anhang, Tabelle A.1.

Tabelle 4 zeigt die Entwicklung der Wohnflächennachfrage für die zehn größten Städte in Deutschland. Diese verbuchen bis zum Jahr 2030 einen Anstieg der Wohnfläche, wenn in Zukunft die Pro-Kopf-Wohnflächennachfrage weiter zunimmt (Obergrenze). Bleibt dagegen die Nachfrage nach Wohnraum pro Kopf in den nächsten Jahren konstant (Untergrenze), müssen die beiden Ruhrmetropolen Dortmund und Essen mit einem Rückgang der Nachfrage rechnen. Besonders stark ist der Anstieg der Wohnfläche in München. Doch auch Hamburg, Frankfurt am Main, Berlin, Düsseldorf und Stuttgart verbuchen bei weiter steigender Wohnflächennachfrage von 2012 bis 2030 deutliche Zugewinne mit über 20 Prozent.

3.2 Droht ein Asset-Meltdown?

Angesichts der deutlichen Veränderungen in der Wohnflächennachfrage stellt sich die Frage, wie sich diese auf die Preise und Mieten von Wohnimmobilien auswirken werden. Mankiw/Weil (1989) waren unter den ersten Ökonomen, die infolge der demografischen Veränderungen einen sogenannten Asset-Meltdown, also einen Verfall des Werts der Vermögensanlagen, befürchtet haben. Hierbei stehen vor allem die eng mit demografischen Faktoren verbundenen Immobilienmärkte im Blickpunkt, weil im Gegensatz

zu Aktien- oder Anleihemärkten ein Kapitaltransfer in weiter wachsende Regionen, wie etwa Asien oder Südamerika, nicht möglich ist. Immobilien sind zudem durch eine lange Nutzungsdauer gekennzeichnet. Je nach Instandhaltung können Immobilien mehr als 100 Jahre genutzt werden. Entsprechend lang ist auch das Kapital gebunden. Betrachtet man nur Grundstücke, so ist die Nutzungszeit theoretisch sogar unendlich. Der Immobilienmarkt ist damit ein Bestandsmarkt.

Mankiw und Weil haben im Jahr 1989 eine demografisch bestimmte Prognose über die weitere Preisentwicklung von Immobilien in den USA veröffentlicht. Auf der Basis von Mikrodaten haben sie – ähnlich dem hier verfolgten Ansatz – die individuelle altersabhängige Nachfrage nach Wohnraum ermittelt und auf dieser Basis die Gesamtnachfrage für die USA hochgerechnet. Nach ihrer Analyse war mit einer drastischen Reduktion der Wohnraumnachfrage und der Preise im Zeitraum zwischen 1990 und 2010 zu rechnen. Die Preisrückgänge hätten sich insgesamt auf 47 Prozent kumulieren können. Tatsächlich ist dieses Ergebnis jedoch nicht eingetroffen. Im Gegenteil, die Preise in den USA sind in diesem Zeitraum insgesamt deutlich gestiegen, woran auch die jüngsten Preisrückgänge infolge der Finanzmarktkrise nichts geändert haben. Methodisch wurde an der Studie von Mankiw und Weil vor allem kritisiert, dass die Autoren den Kohorteneffekt, also eine steigende Wohnflächennachfrage im Alter, nicht adäquat berücksichtigt haben. Darüber hinaus haben Engelhardt/Poterba (1991) mit der gleichen Methodik wie Mankiw und Weil den Einfluss der Demografie auf den kanadischen Immobilienmarkt untersucht. Trotz einer ähnlichen demografischen Entwicklung konnten sie keinen signifikanten Einfluss der Altersentwicklung auf die Wohnimmobilienpreise nachweisen.

Die mangelnde Treffsicherheit der Prognose von Mankiw und Weil ist mit Blick auf den deutschen Immobilienmarkt nur scheinbar beruhigend. Schließlich unterscheidet sich die heutige demografische Disposition Deutschlands ganz wesentlich von der damaligen in den USA. Während Mankiw und Weil ihre Analyse auf eine Verschiebung der Altersstruktur in der Bevölkerung stützten, die sich bei weiter steigender Bevölkerung vollzieht, ist Deutschland mit einem Bevölkerungsrückgang konfrontiert. Je nach Prognose und Region ist für Deutschland davon auszugehen, dass in den nächsten 20 Jahren bis zu 20 Prozent der Wohnungen nicht mehr benötigt werden. Zwar ist zu erwarten, dass die Anbieter durch Veränderungen des Bestands diese Entwicklung teilweise kompensieren können. So ist es etwa denkbar, dass die Eigentümer Wohnungen zusammenlegen oder Zweit- und Ferienwohnungen anbieten.

Auch der Anteil der Fernpendler (mehr als 100 Kilometer zur Arbeitsstätte) ist in den letzten Jahren gestiegen, was auch den Bedarf an Zweitwohnungen erhöht. Dies wird jedoch in der Summe in vielen Märkten nicht ausreichen, um die Nachfragerückgänge auszugleichen.

Der vorausberechnete massive Einbruch der Nachfrage kann selbst dann nicht aufgefangen werden, wenn auf den Neubau von Wohnungen weitgehend verzichtet wird. Dies liegt daran, dass zum einen der Anteil des Neubaus am Bestand deutlich unter 1 Prozent liegt und zum anderen der Neubau nicht komplett zurückgefahren werden kann, weil einzelne Investoren auch dann Neubauten bevorzugen, wenn es bereits hohen Leerstand gibt. Dies kann sowohl mit persönlichen Präferenzen als auch mit Status-Entscheidungen zusammenhängen.

Der Rückgang der Nachfrage bei gleichzeitiger Konstanz des Angebots muss dennoch nicht zu einem Preisverfall führen, auch wenn dies mikroökonomisch unmittelbar einsichtig erscheint. Der Grund ist, dass der Preis einer Immobilie immer durch die Erwartungen über die weitere Miet- und Zinsentwicklung bestimmt wird. In die Erwartungen fließen dabei alle verfügbaren Informationen ein, sodass davon auszugehen ist, dass die Erwartungen bezüglich der künftigen Flächennachfrage bereits Bestandteil der heutigen Preise sind. Ebenso wie an der Börse, wo mit allgemein verfügbaren Informationen keine Extrarendite erzielt werden kann, ist auch für den Immobilienmarkt anzunehmen, dass die allgemein verfügbaren Informationen über die Entwicklung der Nachfrage bereits eingepreist sind. Im Folgenden werden zwei Beiträge vorgestellt, die dieses Phänomen eingehend untersucht haben.

Just (2011) hat in einem ersten Schritt für knapp 100 deutsche Kreisstädte drei unterschiedliche regionale Bevölkerungsvorausrechnungen des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung (BBR) und dessen Folgeinstitution, dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), aus den Jahren 2003, 2006 und 2009 verglichen (BBSR, 2009). Wie sich dabei zeigt, sind regionale Prognosen unsicher, unter anderem weil die Wanderungsbewegungen zwischen den Regionen kaum vorhergesagt werden können. Selbst innerhalb kurzer Prognoseintervalle entsteht mitunter nennenswerter Korrekturbedarf auf Kreisebene. Außerdem zeigt sich, dass es einen negativen Zusammenhang zwischen der Mietrendite und der Bevölkerungsentwicklung gibt. Da die Mietrendite als ein Maß der Risikoeinschätzung interpretiert werden kann, die angibt, wie schnell Käufer den Kaufpreis über die Mieteinnahmen refinanzieren können, bedeutet dies, dass Marktakteure das Risiko eines Bevölkerungsschwunds schon heute in ihrer Kalkulation berücksichtigen.

In einem weiteren Schritt hat Just (2011) den Effekt von Veränderungen der Bevölkerungsprognosen sowie von großen Prognoseunsicherheiten auf die Mietrendite untersucht und einen signifikanten Zusammenhang zwischen der Prognoseunsicherheit und der Mietrendite herausgefunden. Städte mit einer hohen Prognosespanne – also Städte, in denen es offenbar größere Prognoseunsicherheit gibt – weisen eine messbar höhere Mietrendite auf als Städte mit geringer Prognosespanne. Dieser Zusammenhang ist unabhängig von der konkreten Art der Spanne, also ob es sich zum Beispiel um eine Differenz zweier hoher positiver Zuwachsraten handelt oder um die Differenz zweier hoher Schrumpfungsraten. Nun könnte vermutet werden, dass beide Zusammenhänge dasselbe Phänomen messen, weil zum Beispiel alle schrumpfenden Regionen auch eine hohe Prognosespanne aufweisen und die wachsenden Regionen als besonders stabil eingeschätzt werden. Die Korrelation zwischen Prognosespanne und der mittleren Bevölkerungsprognose ist jedoch ausgesprochen schwach. Außerdem könnte es latente Variablen hinter der Prognosespanne oder der mittleren Bevölkerungsprognose geben. Daher hat Just (2011) die Zusammenhänge mithilfe einer multiplen Regression untersucht, indem er in die Analyse weitere Variablen wie die Kaufkraft oder die Zahl der Wohnungen aufgenommen hat. Im Ergebnis war die Prognosespanne in allen Modellen relevant, die Bevölkerungsprognose jedoch nur in zwei von drei Modellen. Ein Grund hierfür kann sein, dass der Effekt der Bevölkerungsprognose von anderen Variablen überlagert wird. So ist in wachsenden Städten die Kaufkraft typischerweise höher, sodass beide Variablen hoch korreliert sind.

Ein anderer Grund kann darin liegen, dass die Bevölkerungsprognose nur ein unzureichender Indikator für das künftige Flächenwachstum ist, wie dies bereits im vorherigen Abschnitt erläutert wurde. Pomogajko/Voigtländer (2012) haben daher direkt den Zusammenhang zwischen erwarteter Flächenachfrage und heutigen Preisen hergestellt und dabei die Wohnkonsumprognosen von Demary/Voigtländer (2009) verwendet. Die Autoren haben den Effekt der Wohnflächenprognose auf die Preise auf zwei unterschiedliche Arten bestimmt:

Zum einen haben sie den Zusammenhang direkt getestet, wobei sie wie Just (2011) verschiedene Kontrollvariablen wie die Kaufkraft, die vergangene Entwicklung der Mieten und Preise sowie die Bautätigkeit berücksichtigt haben. Die Analyse zeigt, dass das erwartete Flächenwachstum einen signifikanten Einfluss auf den heutigen Wohnimmobilienpreis hat. Ist mit einem Anstieg der Flächennachfrage um 1 Prozent pro Jahr bis zum Jahr 2025 zu rechnen, ist der Preis im Jahr 2010 um 18 Prozent höher, als wenn von einer

Konstanz der Flächennachfrage ausgegangen wird. München ist also unter anderem deswegen wesentlich teurer als Magdeburg, weil sich die Erwartungen deutlich unterscheiden.

Zum anderen wurde der Einfluss der Flächenprognose auf das unterstellte Mietpreiswachstum untersucht. Gemäß einem Standardansatz der Immobilienökonomik bestimmt sich der Preis einer Immobilie aus der heutigen Miete, der erwarteten jährlichen Steigerung der Miete sowie einem risikoadjustierten Zinssatz. Gerade das Mietpreiswachstum sollte daher auf Erwartungen bezüglich der künftigen Entwicklung zurückführbar sein. Dies bestätigt sich auch in der Regressionsanalyse. Steigt die Flächennachfrage um 1 Prozent, so führt das zu einer um 0,4 Prozent höheren Wachstumsrate der erwarteten Mieten.

Beide Analysen zeigen also, dass Investoren die demografische Entwicklung bereits in ihrer Zahlungsbereitschaft berücksichtigen und dabei sowohl zwischen der Bevölkerungsentwicklung und dem Wohnkonsum unterscheiden als auch Prognoseunsicherheiten beachten. Daher ist ein demografisch bedingter Preisverfall oder -boom nicht zu erwarten. Allerdings wäre es auch übereilt zu schlussfolgern, dass die Demografie keinen Einfluss mehr auf die Preise hat. Schließlich können die heutigen Entscheider nur unvollkommen in die Zukunft schauen. Die bestehenden Preise können demnach bestenfalls die mittleren Erwartungen an die Zukunft enthalten, nicht aber die tatsächliche Entwicklung. Den obigen Untersuchungen lagen relativ aktuelle Prognosen zugrunde. Doch sind gerade regionale Vorausberechnungen mit erheblichen Unsicherheiten behaftet und häufig starken Korrekturen unterworfen. Sie mögen ein relativ gutes Abbild der heutigen Erwartungen sein und die Erwartungen dürften sich häufig an diesen Vorausberechnungen orientieren. Daher ist es auch richtig, dass die Preise sich an den Prognosen und den dahinter stehenden Erwartungen orientieren. Das bedeutet, in Städten, in denen die Bevölkerungsentwicklung künftig günstiger verläuft als in den aktuellen Vorausberechnungen dargestellt, unterschätzt das heutige Preisniveau das Mieterhöhungspotenzial. Dort werden die Preise stärker steigen als erwartet. Und in Städten, in denen die Entwicklung schlechter verläuft als gedacht, werden die Preise tatsächlich sinken, weil es eine Anpassung der Erwartungen an das neue Ist geben muss.

Ein weiterer wichtiger Aspekt der Untersuchungen ist die unterstellte Anpassung der Mieten. Implizit scheinen die Investoren davon auszugehen, dass die Mieten in schrumpfenden Regionen fallen, weil sie negative Wachstumsraten annehmen. Tatsächlich sind Mieten ebenso wie Löhne nach unten

rigide, das heißt, die Eigentümer sind in der Regel kaum bereit, die nominalen Mieten zu senken. Bleibt diese Anpassung jedoch aus, wird es zu vermehrtem Leerstand kommen. Gerade vor diesem Hintergrund ist es wichtig, frühzeitig zu prüfen, wie die Immobilienwirtschaft und der Staat auf diese Entwicklung reagieren können und sollten.

3.3 Anstieg der Leerstände

Die gravierendste Folge der nachlassenden Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt wird ein zunehmender Leerstand sein, der kaum durch eine Anpassung der Mieten moderiert wird. Selbst wenn die Mieten nach unten flexibel wären, würde dies die Lage nur wenig verbessern. Niedrigere Mieten können Anreize setzen, größere – zum Beispiel zusammengelegte – Wohnungen zu beziehen oder alternative Nutzungen attraktiver zu machen, etwa als Ferienwohnungen oder Gästewohnungen. Dies reicht jedoch nicht aus, den starken Nachfrage-rückgang zu kompensieren, zumal das Angebot – die Wohnungen – nicht einfach vom Markt genommen werden kann.

Welche Ausmaße der Leerstand annehmen kann, zeigt Tabelle 5. Dort sind 20 kreisfreie Städte und Landkreise mit den höchsten Leerständen im Jahr 2011 den Wohnflächenvorausrechnungen gegenübergestellt. Mit Ausnahme von Leipzig ist überall mit weiteren Rückgängen der Wohnflächennachfrage zu rechnen, wenn die altersabhängige Wohnflächennachfrage konstant bleibt (Untergrenze). Dies dürfte dann dort auch die Leerstände in neue Höhen treiben. Nimmt die Wohnflächennachfrage zu (Obergrenze), dann sollte sich dagegen in der Hälfte der Kreise die Situation entspannen.

Dass der Leerstand von Gebäuden nicht nur ein Phänomen in kleiner werdenden Märkten ist, zeigt auch ein weiterer empirischer Befund: Laut CBRE-empirica-Leerstandsindex (empirica, 2013) ist die Bevölkerung zwischen 2009 und 2011 zwar in insgesamt 156 Kreisen gewachsen, trotzdem stieg in 70 dieser Kreise die Leerstandsquote bei Mehrfamilienhäusern. Die Gründe dafür sind – neben der Bautätigkeit – das Nachfrageverhalten und die Präferenzen der Menschen. Sie fanden sich in dem vorhandenen Angebot nicht wieder und bevorzugten Neubauten. Da deshalb auch in vielen schrumpfenden Städten und Landkreisen weiter gebaut wurde und wird, ist ein flächendeckender Anstieg der Leerstände zu erwarten.

Besonders schwerwiegend ist das Leerstandsproblem für viele ostdeutsche Kreise. Von den 20 Kreisen und kreisfreien Städten mit den höchsten Leerstandsquoten in Tabelle 5 liegen 18 in den neuen Bundesländern. Doch auch in vielen westdeutschen Orten, wie in Salzgitter (9,8 Prozent), Pirmasens

Wohnflächennachfrage in den Kreisen und Städten mit den höchsten Leerständen

Tabelle 5

Vorausberechnung für den Zeitraum 2012 bis 2030, Veränderung in Prozent

Kreis/Stadt	Leerstand 2011, in Prozent	Untergrenze ¹	Obergrenze ²
Dessau-Roßlau	14,0	-20,4	-7,2
Chemnitz	13,7	-10,3	4,6
Görlitz, Landkreis	12,8	-17,1	-3,3
Vogtlandkreis, Landkreis	12,6	-18,4	-4,8
Leipzig	12,2	7,9	25,9
Gera	12,1	-14,3	0,1
Altenburger Land, Landkreis	12,1	-22,7	-9,7
Halle (Saale)	11,5	-12,3	2,2
Zwickau, Landkreis	11,3	-17,5	-3,8
Schwerin	10,7	-6,8	8,8
Salzlandkreis, Landkreis	10,2	-21,9	-8,8
Burgenlandkreis, Landkreis	10,1	-20,0	-6,6
Mittelsachsen, Landkreis	9,9	-17,9	-4,2
Prignitz, Landkreis	9,8	-17,2	-3,2
Salzgitter	9,8	-17,1	-3,2
Pirmasens	9,7	-12,2	2,5
Nordsachsen, Landkreis	9,7	-12,2	2,6
Jerichower Land, Landkreis	9,6	-14,1	0,4
Magdeburg	9,5	-6,4	9,3
Brandenburg an der Havel	9,4	-11,2	3,7

¹ Konstante Wohnflächennachfrage pro Kopf. ² Steigende Wohnflächennachfrage pro Kopf.
 Quellen: Statistisches Bundesamt, 2013b; Bertelsmann Stiftung, 2013; eigene Berechnungen

(9,7 Prozent) und Hof (8,2 Prozent), liegt die Quote bereits deutlich über dem Bundesdurchschnitt von 4,4 Prozent nach Daten des Zensus 2011 (Statistisches Bundesamt, 2013b; vgl. ausführlich Tabelle A.1 im Anhang).

4

Leerstand als wirtschaftspolitisches Problem

Leerstand ist im Immobilienmarkt ein übliches Phänomen und dient in Grenzen sogar zur Sicherstellung effizienter Märkte. So wird eine gewisse Fluktuationsreserve benötigt, um kurzfristige Steigerungen der Nachfrage

aufzufangen. Nehmen die Leerstände jedoch immer weiter zu, ändert sich die Bewertung und es überwiegen die Kosten. Im Folgenden wird begründet, warum Leerstand nicht nur ein Problem der Eigentümer, sondern auch ein wirtschaftspolitisches Problem darstellt. Hierzu wird zunächst die Theorie externer Effekte auf den Leerstand angewandt (Abschnitt 4.1), dann werden die Probleme des Freifahrerverhaltens diskutiert (Abschnitt 4.2) und anschließend die fiskalischen Folgen des Leerstands aufgezeigt (Abschnitt 4.3). Das Kapitel endet mit einer kurzen Bewertung der Programme Stadumbau Ost und West, mit denen seit einigen Jahren versucht wird, den Aufbau der Leerstände zu begrenzen (Abschnitt 4.4).

4.1 Externe Effekte des Leerstands

Der Leerstand in Immobilienmärkten ist die Folge eines nicht funktionsfähigen Prozesses der Marktanpassung aus Angebot und Nachfrage. Die Wahrscheinlichkeit für derartige Fehlallokationen ist gerade bei Immobilien sehr hoch, da diese eine hohe Heterogenität aufweisen und nur äußerst schwer substituierbar sind. Außerdem unterliegen Immobilienmärkte im Vergleich zu anderen Märkten weniger kurzfristigen Prozessen, sondern sind deutlich stärker von mittel- bis langfristigen Entscheidungen und Entwicklungen geprägt (Spars, 2012; Gatzweiler/Milbert, 2009). Bei der Erfassung und Beurteilung von Leerständen ist zu beachten, dass die Ursachen für die Nichtnutzung von Wohnungen und Wohngebäuden sehr unterschiedlich sein können. Dementsprechend unterscheidet man verschiedene Formen des Leerstands, die insbesondere hinsichtlich der Marktfähigkeit und der Dauer differenzieren (Gans et al., 2009).

Neben den unmittelbaren Kosten des Leerstands – in Verbindung mit nicht realisierten Investitionen in die Bestände – entstehen Kosten, die sich auch auf andere Bereiche des gesellschaftlichen Lebens und auf die Wirtschaft auswirken. Der subjektive Nutzen einer Wohnung ist im Allgemeinen nicht nur durch Größe, Ausstattung oder Lage definiert. Auch das direkte Umfeld, in dem sich die Wohnung befindet, trägt wesentlich zum Nutzen bei. Marode Häuserfassaden, verwahrloste Gärten, kaputte Straßen oder eben leerstehende Häuser führen dazu, dass gepflegte und sanierte Viertel von Bewohnern bevorzugt werden. Diese „Nebenwirkungen“ werden in den Wirtschaftswissenschaften als externe Effekte bezeichnet. Es besteht ein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Zufriedenheit am Wohnort und der Schrumpfung der Gemeinden: Je stärker die Schrumpfung, desto unzufriedener sind die Einwohner (Gatzweiler/Milbert, 2009).

Bei Leerständen sind unterschiedliche Akteure von externen Kosten betroffen. Neben den Immobilieneigentümern, die durch entgangene Mieteinnahmen Umsatzeinbußen erleiden und gleichzeitig Steuern sowie Instandhaltungs- und Betriebskosten leisten müssen, werden auch die Bewohner der Quartiere negativ beeinflusst. Leere Geschäfte und Wohnungen tragen dazu bei, dass Viertel an Attraktivität verlieren und ein schlechtes Image erlangen. Der negative Einfluss verstärkt sich, da er die Nachfrage sinken lässt; der Leerstand steigt weiter und die externen Effekte verursachen ebenfalls zusätzlichen wirtschaftlichen Schaden. So besteht die Gefahr, dass eigentlich gefragte Immobilien aufgrund eines schlechten Umfelds unter Umständen nicht vermietet werden. Geraten Ortsteile oder Quartiere einmal in diese Abwärtsspirale, ist es schwierig, dieser wieder zu entinnen. Eine generelle Abwertung eines Wohnviertels führt außerdem dazu, dass die Preise negativ beeinflusst werden und eigentlich geplante Renditen bei Wieder- und Neuvermietungen nicht mehr realisiert werden können (Beermann, 2006). Auch soziologische und kulturelle Effekte wie die Segregation bestimmter Wohnquartiere werden durch mangelnde Nachfrage vorangetrieben. Heruntergekommene Viertel stören das ästhetische Empfinden der Anwohner und wecken ein Unbehagen vor unerwünschten Nachbarn mit eventuell unterschiedlichen sozialen Hintergründen. In vernachlässigten Vierteln treten auch häufig Schäden an ungenutzten Immobilien infolge von Vandalismus und Kriminalität auf, die die Angst der derzeitigen Bewohner verstärken.

Auch die öffentlichen Versorgungsunternehmen der Strom-, Gas- oder Wassernetze erfahren zusätzliche Belastungen infolge von Leerständen. So steigen die Durchschnittskosten pro Kopf, da eine geringere Anzahl an Nutzern die Fixkosten der öffentlichen Infrastruktur tragen muss. Dies gilt auch für andere kommunale Leistungen, bei denen vornehmlich Fixkosten entstehen, wie etwa beim Betrieb von Kindergärten und Schulen. Die Nichtnutzung von Immobilien wirkt sich aber auch auf die lokale Wirtschaft aus. Eine sinkende Kaufkraft erhöht das Risiko für Unternehmen, die auf lokale Nachfrage setzen müssen (Gaststätten, Freizeitparks etc.).

Die Vermeidung und der Abbau von Leerstand liegen also nicht nur im Interesse der Immobilieneigentümer, sondern auch der Gesellschaft insgesamt (Eckhoff, 2006). Von zentraler Bedeutung ist, dass die Verschlechterung der Wohnumgebung von den wichtigen Akteuren für möglich gehalten wird. Andernfalls droht die Gefahr einer Abwärtsspirale. Die soziale Segregation und Unsicherheit für die „Zurückgebliebenen“ verschärft sich dadurch. Neben dieser negativen Rückkopplung ist aber auch das lange Verharren

eines Wohngebiets in schlechtem Zustand als Folge von negativen externen Effekten zu bewerten. Während in beliebten und gefragten Gegenden Instandhaltungsmaßnahmen einzelner Gebäude regelmäßig im Sinne der Erhaltung der Wohnqualität betrieben werden, kommen Erneuerungen in verwahrlosten Vierteln völlig zum Erliegen.

4.2 Freifahreranreize im Stadtumbau

Die Entstehung von Leerständen ist nur eine Seite der Medaille. Die andere Seite ist, dass Leerstände oft über lange Zeiträume bestehen bleiben, sich nur äußerst schwierig beheben lassen und damit ein wirtschaftspolitisches Problem darstellen. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, warum das überschüssige Angebot an Wohnraum nicht sinkt. Die Erklärung für das fortschreitende Bestehen von Leerständen kann mithilfe des Gefangenendilemmas anschaulich erklärt werden.¹

In der Theorie können Leerstände durch den Rückbau oder Umbau des Überangebots von Immobilienobjekten behoben werden. Dies würde die negativen externen Effekte bekämpfen und sich positiv sowohl zugunsten der Immobilienbesitzer als auch der gesamten Bevölkerung auswirken. Übersicht 1 stellt die Situation des Leerstands in einem Immobilienmarkt mithilfe des Gefangenendilemmas dar. In der Ausgangssituation befinden sich die Immobilienunternehmen A und B mit jeweils mehreren Immobilien im gleichen Marktsegment. Weder für A noch für B ist der Rückbau im Gebäudebestand im Alleingang rentabel, sodass beide jeweils eine (hypothetische) Rendite von 0 Prozent realisieren. Keines der beiden Unternehmen hat in dieser Situation einen Anreiz, einseitig seinen Immobilienbestand zu verringern (Pareto-Optimum). Der Rückbau wäre mit Kosten verbunden (-1 Prozent) und würde dem jeweiligen Konkurrenten im Markt eine bessere Rendite in Höhe von 1 Prozent aufgrund der erzeugten Verringerung des Angebots verschaffen. Für jedes Unternehmen wäre der einseitige Rückbau nicht anzustreben und bleibt somit unattraktiv in der Entscheidungssituation. Dies hat zur Folge, dass dem Leerstand aus der Ausgangssituation heraus nicht entronnen werden kann. Je länger beide Akteure abwarten und darauf hoffen, dass der jeweils andere mit dem Rückbau beginnt und damit die Situation im Immobilienmarkt verbessert, desto wahrscheinlicher sind langfristige Verluste. Nur wenn sich beide Immo-

¹ Beim Gefangenendilemma handelt es sich um eine Entscheidungssituation, in der zwei festgenommene Verbrecher darüber entscheiden müssen, ob sie gestehen oder nicht. Die grundlegende Erkenntnis der aus diesem Fall abgeleiteten Theorie besagt, dass Teilnehmer in einem solchen Dilemma zwar für sich persönlich die beste Entscheidung treffen, die Entscheidungen in der Summe aber zu einem gesamtwirtschaftlich suboptimalen Ergebnis führen.

Gefangenendilemma im Immobilienmarkt mit Leerstand

Übersicht 1

Angaben in Prozent

		Immobilienunternehmen B betreibt ...	
		... Rückbau	... keinen Rückbau
Immobilienunternehmen A betreibt Rückbau	A: 3 B: 3	A: -1 B: +1
	... keinen Rückbau	A: +1 B: -1	A: 0 B: 0

Eigene Darstellung

bilienunternehmen gleichzeitig für die Alternative des Rückbaus entscheiden, können sie jeweils 3 Prozent Rendite erwirtschaften. In dieser Situation wird der Leerstand am stärksten reduziert, da beide Immobilienunternehmen bereit sind, ungenutzte Immobilien aus dem Markt zu nehmen (Beermann, 2006).

Das stilisierte Beispiel beschreibt sehr anschaulich das Dilemma, in dem sich viele Immobilienmärkte in schrumpfenden Regionen befinden. Beide Immobilienunternehmen haben keinen Anreiz den ersten Schritt zu wagen und hoffen darauf, dass das andere Unternehmen mit dem Rückbau beginnt. Jedes rein gewinnmaximierende Immobilienunternehmen wählt daher für sich die Strategie, abzuwarten und keinen Rückbau oder Umbau zu betreiben. Die Akteure dieser Situation unterliegen sogenannten Freifahreranreizen, da die eigene Passivität, bei gleichzeitiger Aktivität eines Konkurrenten, zu einer besseren Position im Markt führt. Diese Attentismusgefahr ist umso größer, je mehr Menschen aus einer Kommune wegziehen und je mehr Immobilienunternehmen im Markt aktiv sind, da es zunehmend schwieriger für die Marktakteure wird, sich auf ein gemeinsames Vorgehen zu verständigen, das aus der „Strategie des Abwartens“ herausführt (Spars, 2012).

4.3 Fiskalische Folgen der Schrumpfung

Immobilienmärkte weisen besondere Charakteristika auf, die immer wieder zu ineffizienten Allokationen führen, die sich in Form von Leerständen oder Nachfrageüberhängen äußern. Die in Abschnitt 4.2 beschriebenen Fehlanreize stellen zudem Hindernisse zum Abbau der Leerstände bei Angebotsüberschüssen dar. In diesem Zusammenhang ist aus volkswirtschaftlicher Sicht die Frage nach den dadurch entstehenden Kosten von zentraler Bedeutung. Daraus resultierend stellt sich die Frage nach dem volkswirtschaftlich optimalen Leerstand. Eine ineffiziente Allokation ist nur dann

vorzufinden, wenn sich die Quote der ungenutzten Immobilien über der als optimal angesehenen Leerstandsquote befindet. Deren optimale Höhe variiert jedoch je nach Eigenschaft des jeweiligen Immobilienmarktes stark. Generell wird der Leerstand als optimal betrachtet, wenn Angebot und Nachfrage ausgeglichen sind und sich die Preise langfristig im Gleichgewicht befinden. Ist dies nicht der Fall, können unregelmäßige Angebotsüberschüsse zu niedrigen Preisen und hohen Leerständen führen. Daraus ergibt sich, dass für eine effiziente Allokation in einzelnen Immobilienteilmärkten eine optimale Fluktuationsreserve als Summe der für das einwandfreie Funktionieren des Marktes notwendigen Leerstände bestehen muss (Spars, 2012). Wenn man von einem optimalen Leerstand ausgeht, kann man auch die Kosten des Leerstands je Markt als Differenz zwischen aktuellem und optimalem Leerstand berechnen. Eine, zumindest in der Theorie, simple Multiplikation des Überhangs mit den Herstellungskosten ermöglicht so einen Eindruck des Volumens an Überkapazitäten im Immobilienmarkt (Spars, 2012).

Innerhalb der Kommunen kommt es vor allem darauf an, die Kosten für die Bereitstellung der technischen (Straßen, Wasser, Elektrizität etc.) und sozialen (Kindertagesstätten, Schulen, Krankenhaus etc.) Infrastruktur möglichst gering zu halten. Der demografische Wandel und die Schrumpfung der Bevölkerung stellen Kommunen bei der Erreichung dieses Ziels vor eine große Herausforderung. Die Bereitstellung der Trink- und Abwasserentsorgung sowie von Fernwärme und die Erschließung von Straßen sorgen nicht nur in der Anschaffung, sondern auch in der Wartung und Instandhaltung für enorm hohe Kosten. Geht man nun von der dargelegten rückläufigen Bevölkerung aus, müssen die bestehenden Kosten in Zukunft auf wesentlich weniger Einwohner verteilt werden. Die Notwendigkeit, auch bei sinkenden Einwohnerzahlen die Versorgung flächendeckend zu gewährleisten (Daseinsvorsorge), die Unteilbarkeit vieler Einrichtungen und die Immobilität bei gleichzeitig hohen Fixkostenanteilen führen zu substanziellen Kostenremanenzen (Schiller/Siedentop, 2005). Dies zeigen zahlreiche Beispiele aus strukturschwachen Regionen, in denen die Abwasserleitungen nicht mehr ausgelastet werden, die Abfallentsorgung immer teurer wird und Schulen von leeren Klassenräumen betroffen sind. So sind etwa die Wasserkosten in Ostdeutschland aufgrund schrumpfender Gebietskörperschaften bereits 30 Prozent höher als in Westdeutschland (Schleich/Hillenbrand, 2009).

Eine Rückführung der Infrastruktureinrichtungen ist zum einen mit äußerst hohen Kosten verbunden und zum anderen aufgrund der Versorgungspflicht gegenüber der Bevölkerung nicht immer möglich. Es ist daher im Interesse

eines jeden Einzelnen, die Kosten der technischen Infrastruktur in schrumpfenden Regionen zu reduzieren. Generell führen lockere Siedlungsstrukturen gegenüber stärker verdichteten zu teilweise um ein Vielfaches höheren Kosten – nicht nur in den betroffenen Gemeinden, sondern, bedingt durch Quersubventionen und einheitliche Kostenstrukturen für Endnutzer, auch in Nachbargemeinden und damit einhergehend in der gesamten Bundesrepublik (Bundesamt für Raumentwicklung, 2000). Die Straßen sowie die Strom- und Wasserleitungen zwischen den einzelnen Wohneinheiten werden länger und damit teurer, je zersiedelter eine Kommune ist (Schiller/Siedentop, 2005).

Um die Infrastrukturkosten in Zukunft so gering wie möglich zu halten, sollte ein hoher Verdichtungsgrad erhalten bleiben. Städte und Gemeinden sollten sich hauptsächlich nach innen entwickeln, indem vorrangig innerstädtische Flächenpotenziale genutzt werden. Der schleichende Charakter des demografischen Wandels stellt in diesem Zusammenhang ein spezifisches Problem dar. Der Handlungsdruck bleibt oft gering und wertvolle Zeit zur Anpassung kann ungenutzt verstreichen.

4.4 Stadtumbau Ost und Stadtumbau West

Im Jahr 2002 begann im Rahmen der Städtebauförderung das Bundes-Länder-Programm Stadtumbau Ost mit dem Ziel, Innenstädte und erhaltenswerte Stadtquartiere durch Aufwertungsmaßnahmen zu stärken. Auch die städtischen Wohnungsmärkte sollten durch den Abriss leerstehender Gebäude konsolidiert werden. Ziel des Programms ist es, dem anhaltenden Bevölkerungsrückgang, stadtstrukturellen Problemen und hohen Leerstandsquoten entgegenzuwirken und Spannungen auf dem Wohnungswirtschaftsmarkt zu lösen (BMVBS, 2012a, BMVBS, 2012b). Förderungsberechtigt sind Gesamtmaßnahmen auf der Grundlage von städtebaulichen Entwicklungskonzepten, integrierte Stadtentwicklungskonzepte sowie quartiers- oder fördergebietsbezogene teilträumliche Konzepte. Das Programm kann in vier Schwerpunktbereiche unterteilt werden: Aufwertung, Sanierung und Sicherung von Altbauten, Rückbau und Rückführung städtischer Infrastruktur (Deutscher Bundestag, 2013). Während die genannten Maßnahmen paritätisch vom Bund und den Ländern gefördert werden, sind Aufwertungsmaßnahmen zu je einem Drittel von Bund, Land und Kommune zu finanzieren. Zwischen den Jahren 2002 und 2012 konnten mithilfe des Programms in 460 Städten und Gemeinden fast 1.080 Maßnahmen mit einem Gesamtvolumen von nahezu 1,3 Milliarden Euro gefördert werden (BMVBS, 2010, BMVBS/BBSR, 2009).

Primäres Ziel der Städtebauförderung war zunächst Ostdeutschland mit dem Rückbau nicht mehr gefragter Großwohnungssiedlungen aus Zeiten der DDR, die aufgrund geänderter Präferenzen der Konsumenten und abnehmender Bevölkerungszahlen größtenteils unbewohnt waren. Der Bund sah sich in der Pflicht, diesen Prozess zu unterstützen, und rief daher das Programm Stadtumbau Ost ins Leben. Der Rückbau ist in diesem Zusammenhang als Investition in die Attraktivität und damit Zukunft der Wohnquartiere zu sehen. Die Anpassung der innerstädtischen Infrastruktur und Grundversorgung an die Bedürfnisse der Entwicklung der Bevölkerung und Wirtschaft sind ebenfalls förderfähig. Die erste Förderperiode des Programms Stadtumbau Ost hatte eine Laufzeit von acht Jahren und endete 2009. Nach einer Evaluierung wurde entschieden, das Programm Ost bis 2016 fortzuführen (BMVBS, 2010).

Nicht nur im Osten wurde ein Programm zum Städteumbau implementiert; das Programm Stadtumbau West wurde im Jahr 2004 ins Leben gerufen, um den auch dort auftretenden Bevölkerungsrückgang städtebaulich abzufedern. Bis zum 31. Dezember 2012 wurden mit diesem Programm in mehr als 400 Städten circa 460 Maßnahmen realisiert. Ziel war es, sich frühzeitig und vorbeugend mit dem sozialen und ökonomischen Wandel und daraus resultierenden Leerständen, wie sie in den neuen Bundesländern entstanden sind, auseinanderzusetzen und diesen entgegenzuwirken. Nicht mehr anspruchsgerechte Immobilien sollen in neue Nutzungen überführt oder konzeptionell zurückgebaut werden. Identisch zum Programm Stadtumbau Ost sind auch beim Stadtumbau West Gesamtmaßnahmen auf Grundlage eines Entwicklungskonzepts förderfähig.

Tabelle 6 gibt eine Übersicht über die in den beiden Programmen geleisteten Fördermittel. Während im Programm Stadtumbau Ost im ersten Jahr noch mehr als 150 Millionen Euro ausgeschüttet wurden, waren es im Jahr 2012 nur noch rund 84 Millionen Euro. Im Rahmen des Programms Stadtumbau West wurden im Jahr 2012 Maßnahmen mit einem Volumen von gut 72 Millionen Euro gefördert. Im ersten Jahr 2004 waren es lediglich knapp 40 Millionen Euro. Summiert man beide Programme, konnten bis zum Ende des Jahres 2012 gut 1.500 Maßnahmen im Stadtumbau mit 1,85 Milliarden Euro unterstützt werden.

Beiden Programmen kann ein durchaus positives Zeugnis ausgestellt werden, da sie wesentlich zur Stabilisierung des Wohnungswirtschaftsmarktes in Deutschland beigetragen haben. So konnte das Problem des Leerstands vor allem in den alten Bundesländern abgefedert und ein zusätzlicher Anstieg

Bundesfinanzhilfen in den Programmen Stadtumbau Ost und West

Tabelle 6

in 1.000 Euro

Jahr	Im Programmjahr		Kumuliert		Maßnahmen ¹	
	Ost	West	Ost	West	Ost	West
2002	153.380	–	153.380	–	398	–
2003	153.088	–	304.072	–	529	–
2004	138.621	39.920	442.693	39.983	638	91
2005	137.672	34.196	580.369	74.116	753	171
2006	106.803	54.711	684.526	128.827	785	209
2007	112.933	59.657	800.776	187.992	850	267
2008	102.864	51.764	903.396	245.156	885	319
2009	120.397	89.422	1.023.886	334.972	910	399
2010	94.892	77.525	1.118.764	412.486	933	425
2011	83.880	77.419	1.202.644	489.880	968	430
2012	84.346	72.692	1.287.007	562.760	1.076	457

¹ Kumuliert.

Quelle: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR, 2013 auf Anfrage

von ungenutzten Immobilien eingedämmt werden. Der demografische und wirtschaftliche Strukturwandel wird die Stadtumbauprogramme in Zukunft jedoch noch stärker herausfordern und eine Ausweitung des Förderungsbedarfs nach sich ziehen. Sinkende Bevölkerungszahlen und die zunehmende Urbanisierung fordern ein konsequentes Umdenken in der Betrachtung von Leerständen als Einzelfall hin zum immer häufiger auftretenden Normalfall. Vor diesem Hintergrund wird es essenziell sein, die Maßnahmen noch stärker als bislang als ganzheitliches Konzept auszurichten und zukünftige Entwicklungen frühzeitig zu erkennen, um entsprechend darauf reagieren zu können. Die Ausweitung der Programme ist dringend erforderlich, um auf den schleichenden Prozess der demografischen Entwicklung rechtzeitig städtebaulich vorbereitet zu sein. Darüber hinaus ist es fraglich, ob ein bundesweites Programm geeignet ist, regional auftretende Massenphänomene treffsicher und effizient anzugehen. Schließlich muss bei einer Bewertung berücksichtigt werden, dass der bisherige Ansatz nicht ausgereicht hat, die Leerstände in den ostdeutschen Kreisen auf ein Niveau zurückzuführen, wie es in Westdeutschland vorherrschend ist.

5

Umgang mit steigendem Leerstand: zehn Thesen

Unter den bisherigen Rahmenbedingungen wird es aufgrund der insgesamt nachlassenden Nachfrage in vielen Kreisen und kreisfreien Städten zu vermehrtem Wohnungsleerstand kommen. Dieser wird einen Teufelskreis auslösen, weil die Städte unattraktiver und aufgrund steigender Kosten auch teurer für die Bürger werden, was zu einer weiteren Abwanderung führt und damit zu einer Verschärfung der Probleme. Um diese Abwärtsspirale zu durchbrechen, ist es notwendig, die Innenentwicklung der Städte zu fördern. Während wachsende Städte vor allem nach außen wachsen, müssen schrumpfende Städte sich nach innen zurückentwickeln, um Leerstand zu vermeiden und Attraktivität zu erhalten oder wiederherzustellen. Wie dies konkret gelingen kann, muss vor Ort bestimmt werden, da sich die lokalen Gegebenheiten sehr stark unterscheiden. Es bedarf einer eigenständigen und umfassenden Forschungsleistung unter Berücksichtigung der aktuellen rechtlichen und planerischen Restriktionen, die den Rahmen dieses Beitrags übersteigen würde. Nichtsdestotrotz lassen sich Leitlinien für die Stimulierung der Innenentwicklung ableiten. Diese werden im Folgenden anhand von zehn Thesen vorgestellt und sollen vor allem dazu dienen, die Diskussion über die Entwicklung unter Schrumpfungsbedingungen zu befördern.

5.1 Schrumpfung akzeptieren

Der erste Schritt auf dem Weg zu einem richtigen und nachhaltigen Umgang mit dem Thema Leerstand muss in den Köpfen erfolgen. Hierbei ist ein generelles Umdenken notwendig, das die tradierten Verhaltensmuster auflöst und neuen Ansätzen Platz macht. So banal dies klingen mag, so schwierig ist jedoch die Umsetzung. Vor allem kleinere Gemeinden in ländlichen Räumen sind überfordert, neue Wege einzuschlagen, schließlich fehlen allgemeingültige und praxiserprobte Lösungskonzepte, die sich auf deren individuelle Situation anwenden lassen. Mittlerweile gibt es jedoch eine Reihe von Best-Practice-Beispielen, wie man auch in schrumpfenden Regionen bestehende Potenziale erkennen und nutzen kann (Fina/Siedentop, 2009; Bizer et al., 2009). Erfolgreiche Antworten auf den demografischen Wandel beinhalten in der Regel Erfolgsfaktoren wie Vertrauen, Offenheit oder das Bestehen von Konfliktlösungsmechanismen. Die Basis hierfür ist die Kooperation mit Partnern, Entscheidungsträgern und Bürgern in der Region, um mit diesen

gemeinsam ein strategisches Gesamtkonzept zu erarbeiten. Hierbei geht es zunächst um das Erkennen der eigenen Standortqualitäten und Identitäten. Diese gilt es zu erhalten und zielgerichtet weiterzuentwickeln. Darauf aufbauend lassen sich dann die Infrastrukturen entsprechend der entwickelten Strategien und der zukünftig zu erwartenden Nachfrage anpassen.

5.2 Neue Flächen restriktiver ausweisen

Nach § 1 Abs. 2 und 3 Baugesetzbuch (BauGB) sind die Kommunen für die Aufstellung der Flächennutzungs- und Bebauungspläne zuständig und bestimmen somit über die Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung. Aus Sicht der Kommunen lassen sich durch neue Baugebiete und Ansiedlungen eine Reihe komplementärer Ziele, wie etwa die Erhöhung der Finanzkraft, Arbeitsplatzsicherung oder bessere Infrastrukturauslastung, gleichzeitig erreichen. Da Kommunen viele andere Rahmenbedingungen ihrer Entwicklung (räumliche Lage, Demografie etc.) kaum beeinflussen können, kommen Flächennutzungsentscheidungen eine zentrale Rolle dabei zu, aktiv und steuernd die kommunale Stadtentwicklung und Wirtschaftsförderung zu gestalten (Henger/Köller, 2011, 240 ff.).

Die traditionellen Ausweisungsstrategien führen jedoch sehr häufig dazu, dass trotz demografischen Wandels und rückläufiger Bevölkerung großflächige und gut erschlossene Siedlungs- und Gewerbegebiete angeboten werden. In der Summe der Entscheidungen mündet dies in einer Abnahme der Siedlungsdichten, steigenden Infrastrukturkosten pro Kopf, dem Verlust ökologischer (Boden-)Funktionen, der Zersiedlung der Landschaft und Leerstand im Bestand (Siedentop et al., 2006). Darüber hinaus konnte in den letzten Jahren eine Reihe von Studien zeigen, dass die Kommunen bei ihren Entscheidungen die erwarteten Einnahmen systematisch überschätzen, während sie die Kosten für die Bereitstellung und Instandhaltung der Infrastruktur systematisch unterschätzen (Gutsche, 2003; Reidenbach et al., 2007; Henger/Thomä, 2009). Die Folge sind Fehlentscheidungen und Belastungen der Gemeindehaushalte, die vermeidbar gewesen wären.

Die Lösung kann nur sein, dass sich die Kommunen stärker als bisher mit den fiskalischen Wirkungen, die im Zusammenhang mit neuen Ansiedlungen stehen, beschäftigen. Nur auf diese Weise lassen sich letztlich unwirtschaftliche Neuausweisungen identifizieren. Hierfür bieten den Kommunen bereits heute einige Planungsbüros hilfreiche Folgekostenrechner an, die die ökologischen Auswirkungen deutlich machen und zeigen, inwieweit von einer Baulandneuausweisung tatsächlich ökonomische Vorteile zu erwarten sind

(zum Beispiel www.was-kostet-mein-baugebiet.de). Diese Kostenrechner berücksichtigen auf der Einnahmenseite vor allem die unmittelbaren Einflüsse auf die kommunalen Grundsteuereinnahmen, den Gemeindeanteil der Einkommensteuer sowie die durch Steuermehreinnahmen ausgelösten veränderten Schlüsselzuweisungen und Umlagen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs (KFA). Auf der Ausgabenseite werden die Investitionen und Instandhaltungskosten für technische (und teilweise soziale) Infrastruktur einbezogen. Bislang stehen diese Kostenrechner nur für Wohnbaugebiete zur Verfügung, da die Einnahmewirkungen aus neuen Gewerbegebieten nur sehr schwer zu quantifizieren sind. Dies liegt im Wesentlichen daran, dass die Gewerbesteuererinnahmen starken Schwankungen unterliegen und neu angesiedelte Unternehmen hauptsächlich indirekte – und damit kaum zu erfassende – (positive) Effekte bewirken. Nichtsdestotrotz muss in Zukunft verstärkt eine Auseinandersetzung mit den fiskalischen Konsequenzen neuer Baugebiete erfolgen. Diese Auseinandersetzung ist die Voraussetzung für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung und für eine in Zukunft effizientere Nutzung der knappen Ressource Boden.

5.3 Wirtschaftsförderung neu denken

Fast alle größeren Kommunen in Deutschland verfügen über eine eigene Wirtschaftsförderung. Diese hat das Ziel, die Rahmenbedingungen für Unternehmen am Standort so zu verbessern, dass sich deren Rentabilität und deren Zahl vergrößern (Ackermann, 2012). Typische Instrumente sind dabei die Ausweisung neuer Grundstücke für ansiedlungswillige Unternehmen und die Bereitstellung relevanter Infrastruktur. Schon in Wachstumszeiten kann Wirtschaftsförderung, sofern sie den Fokus auf finanzielle Zugeständnisse für ansiedlungswillige Firmen legt, kritisch hinterfragt werden, da Kommunen, die im Wettbewerb stehen, schnell dem sogenannten Winner's Curse unterliegen können (Klein, 2009). Schließlich sind die aus der Unternehmensansiedlung zu erzielenden Erträge für den Gemeindehaushalt unsicher. Da die Kommunen untereinander um die Ansiedlung konkurrieren, droht diejenige zu gewinnen, die die optimistischsten Erwartungen hat – und diese sind oftmals überzogen.

Unter Schrumpfungsbedingungen verschärft sich die Ausgangssituation, weil sich die Kräfteverhältnisse zugunsten der Unternehmen verschieben, das heißt, die Zahl der Unternehmen geht demografisch bedingt zurück, die Zahl der Kommunen bleibt dagegen weitestgehend konstant. In der ungünstigsten Variante locken die Kommunen dann Unternehmen aus anderen schrump-

fenden Gemeinden mithilfe neuer und subventionierter Grundstücke an, was in der Summe über alle Kommunen zu keinen zusätzlichen Erträgen, wohl aber zu weiterem Leerstand führt.

Dies bedeutet nicht, dass Wirtschaftsförderung für schrumpfende Kommunen überflüssig ist. Im Gegenteil: Die Wirtschaftsförderung kann gerade dazu dienen, die Innenentwicklung voranzutreiben und Nachnutzungen für leerstehende Gebäude und brachliegende Grundstücke zu initiieren. Die Wirtschaftsförderung ist hierfür prädestiniert, weil sie ein Bindeglied zwischen der Kommune, den Unternehmen und der Bevölkerung darstellt. Hierzu ist es erforderlich, die Wirtschaftsförderung frühzeitig in die langfristigen Planungen der Kommune und der Region einzubeziehen, um die richtigen Weichenstellungen zu ermöglichen.

Selbstverständlich ist es oft leichter, Unternehmen „auf der grünen Wiese“ die Rahmenbedingungen zu bieten, die sie brauchen. Auch unter Schrumpfungsbedingungen kann es in Ausnahmefällen sinnvoll sein, neue Flächen auszuweisen. Deutlich wichtiger wird es künftig jedoch sein, mit Kreativität und Beharrlichkeit die ungenutzten Potenziale im Innenbereich der Städte zu entwickeln und Unternehmen hierfür zu gewinnen. Dazu ist eine intensive Kommunikation mit der lokalen Wirtschaft ebenso notwendig wie die Offenheit für neue Ideen und unkonventionelle Lösungen.

5.4 Regionale Zentren stärken

Generell können Überlegungen über die räumliche Verteilung von Siedlungen und Infrastrukturen von zwei unterschiedlichen Standpunkten aus begonnen werden. Der erste Standpunkt verfolgt die Idee, Infrastruktur (und Bevölkerung) auf regionale und lokale Zentren zu konzentrieren. Der zweite Ansatz setzt dagegen auf Dezentralisation und die Nutzung des gesamten Raumes. In Deutschland haben sich auf Basis des historisch gewachsenen Städtensystems mit vielen Zentren Ansätze durchgesetzt, die beide Leitbilder miteinander verbinden. Wie in § 2 Raumordnungsgesetz (ROG) geregelt, liefert das Grundgerüst zunächst einmal das Zentrale-Orte-Konzept, welches die überörtliche Leistungserbringung der Daseinsvorsorge und Infrastruktur über die Einteilung der Städte in Ober-, Mittel- oder Grundzentren räumlich organisiert. Dieses Konzept geht Hand in Hand mit dem siedlungsstrukturellen Ansatz der „dezentralen Konzentration“, demzufolge soziale Infrastruktureinrichtungen in Orten mit zentralörtlicher Funktion gebündelt werden (Blotvogel, 2002). Hierdurch sollen unter anderem eine Entlastung der Großstädte, eine Nutzungsdurchmischung und eine Verringerung des

Verkehrsaufkommens erreicht werden (Küpper, 2011; BBSR, 2012a). Gleichzeitig werden auf diese Weise die flächendeckende Sicherung der Daseinsvorsorge und möglichst gleichwertige Lebensverhältnisse gewährleistet.

Die Konzepte und Leitlinien der Raumordnung sehen sich vor dem Hintergrund der Schrumpfung und Überalterung einer großen Bewährungsprobe ausgesetzt (BMVBS, 2006; Pütz/Spangenberg, 2006). In einigen, vor allem ländlich geprägten Regionen werden weitreichende strategische Entscheidungen zu treffen sein. Konkret wird es dabei um die Fragen gehen, welche und wie viele Orte mit zentralörtlicher Funktion ihren Status verlieren sollten. Die Raumordnung und die Landesplanung der ostdeutschen Bundesländer haben hier aufgrund der frühen und starken Betroffenheit durch den demografischen Wandel eine Vorreiterrolle inne und bereits das Zentrale-Orte-Konzept gestrafft sowie Auffangstandards für ländliche Räume definiert (Artmann/Kaps, 2010). Für kleinere Ortschaften und Stadtteile stellt sich die Frage, wie stark sie zurückgebaut werden müssen, um einer kostentreibenden Zersiedlung und Entdichtung entgegenzuwirken. Diese Entscheidungen sollten und müssen auf Basis langfristiger Entwicklungskonzepte getroffen werden, während die Regional- und Landesplanung für einen Interessenausgleich zwischen den Kommunen sorgt. Dem scheinen die bisherigen föderalen Strukturen (kommunale Selbstautonomie) und die politischen Rahmenbedingungen (Fehlen von Instrumenten zur Nachverdichtung, niedrige Grundsteuer etc.) eher zuwiderzulaufen und sollten daher schrittweise verändert werden.

Wie kann einem Abwärtstrend aber nun entgegengewirkt werden, um die Tragfähigkeit der Infrastruktureinrichtungen langfristig zu gewährleisten? Der Schlüssel liegt in einer überörtlichen Planung und interkommunalen Kooperation. Nur hierdurch lässt sich frühzeitig und abgestimmt auf Trends und Veränderungen reagieren. Nur hierdurch lassen sich Leistungen, Einrichtungen und neue Planungen bündeln, bei denen zwangsläufig immer einige Interessen außen vor bleiben müssen. Und nur hierdurch lassen sich die Siedlungsstrukturen kompakt, nachhaltig und kostengünstig erhalten.

5.5 Gemeindekooperationen und -fusionen forcieren

Kommunen in schrumpfenden Regionen benötigen Stadtentwicklungskonzepte, die die Innenentwicklung stärken und die bestehende Nachfrage nach neuen Bauflächen für Wohnungen und Gewerbe bündeln. Bei der Entwicklung dieser Konzepte stößt man sehr schnell auf Fragen, die über die Gemeindegrenzen hinweg von Bedeutung sind. Daher ist es sinnvoll, sich mit

den Nachbarkommunen bei der Planung und Entwicklung neuer Gewerbe- und Wohngebiete abzustimmen. In diesem Prozess gewinnen zunehmend auch überörtliche Konzepte im Rahmen der Regional- und Landesplanung an Bedeutung. Die überörtliche Planung kann nur erfolgreich sein, wenn auch auf der untersten politischen Ebene der Wille besteht, gemeinsam an einem Strang zu ziehen.

So zeigen die Erfahrungen von erfolgreich kooperierenden Gemeinden, dass es zunächst wichtig ist, sich auf gemeinsame Leitlinien und Ziele der zukünftigen Entwicklung zu verständigen und einen dauerhaften institutionellen Rahmen zu schaffen, der es ermöglicht, dass Entscheidungen im Einvernehmen getroffen werden können. Ein solcher Rahmen kann zum Beispiel die Gründung einer Gesellschaft sein, die einen vertraglich geregelten Interessenausgleich erlaubt. Da die Abstimmung bezüglich der zukünftigen Siedlungsentwicklung gerade zwischen zentralen Orten und deren Umlandgemeinden sehr konfliktreich ist, bieten sich derartige Vereinbarungen speziell für Stadt-Umland-Gemeinden an. Der große Nutzen von Gemeindekooperationen ist der geordnete Ausgleich der Interessen, der beispielsweise dazu beitragen kann, dass kommunale Konkurrenzen (fast vollständig) aufgelöst werden. Dieser Prozess beginnt meist mit Schaffung einer gemeinsamen Datenbasis mit einheitlichen Bedarfs- und Planungszahlen und mündet im Idealfall darin, dass sich Bürgermeister und Planungsleiter der kooperierenden Kommunen auf Strategien einigen, die zwar aus Sicht einer Gemeinde nachteilig erscheinen, aber der Entwicklung der Region nützen. Aus ökonomischer Perspektive sind solche Abstimmungsprozesse immer ein Gewinn, da auf diese Weise unnötige und insgesamt unrentable Neuausweisungen und Ansiedlungen vermieden werden.

Gemeindekooperationen können für Kommunen in einer Vielzahl von Bereichen vorteilhaft sein. Dies gilt für alle Regionen in Deutschland, jedoch im besonderen Maße für schrumpfende. Dort stoßen Kommunen nach einigen Jahren der Abwanderung an Leistungsgrenzen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Gezwungenermaßen sind dann Einsparmöglichkeiten in der Verwaltung zu suchen. Dies passiert zunächst schleichend und so lange unbemerkt, bis eine Einrichtung geschlossen werden muss, weil die Gemeinde diese nicht mehr finanzieren kann. Die Straffung der Verwaltungs- und Organisationsstrukturen führt in stark schrumpfenden Kreisen zur vollständigen Zusammenlegung von Gemeinden, da dort interkommunale Kooperationen etwa in Form von Zweckverbänden nicht mehr ausreichen, um die kommunalen Aufgaben zu erfüllen.

Dies war in der jüngsten Vergangenheit hauptsächlich ein Thema für die Kommunen der neuen Bundesländer. Dort finden regelmäßig Gemeindefusionen statt. In den letzten Jahren gab es auch große Gebietsreformen wie zum Beispiel die Kreisreformen in Sachsen-Anhalt im Jahre 2007 oder in Sachsen (2008) und in Mecklenburg-Vorpommern (2011). Dabei wurden sowohl die Kreiszuschnitte verändert und die Kreise vergrößert als auch die Anzahl der Kommunen deutlich verringert – etwa in Sachsen-Anhalt von über 1.000 auf heute 219.

In Zukunft werden aber nicht nur ostdeutsche Kommunen mit Leerstand und Abwanderungen zu kämpfen haben, sondern nahezu alle in Deutschland, wie die Wohnflächenvorausberechnung in Abschnitt 3.1 gezeigt hat. Zu Gemeindefusionen werden dann vor allem Kommunen in Bundesländern mit sehr kleinteiliger Verwaltungsstruktur gezwungen sein. Dies trifft beispielsweise für Schleswig-Holstein oder Rheinland-Pfalz zu, wo es sehr viele sehr kleine Ortschaften gibt (2.300 Kommunen mit durchschnittlich 1.200 Einwohnern). Aus Sicht der meisten Fachleute sind neue Verwaltungsstrukturen in stark zersplitterten Regionen alternativlos, da die Verschlinkungen der Kommunalverwaltungen und die interkommunalen Kooperationen vielfach ausgereizt sind. Die Befürworter erhoffen sich durch die Reformen sogar mehr statt weniger Bürgernähe, da teilweise Aufgaben der Kreise wieder zurück auf die kommunale Ebene verlagert werden können. Die Fusionen führen jedoch häufig auch zum Abbau von Verwaltungsstrukturen in der Fläche, was erhebliche Widerstände in der Bevölkerung erzeugen kann. Es ist daher von enormer Wichtigkeit, dass die Bürger frühzeitig an den Diskussionen beteiligt werden. Es muss das Ziel sein, dezentrale Bürgerbüros so weit wie möglich zu erhalten und gleichzeitig das Angebot elektronischer Dienstleistungen sukzessive auszubauen.

5.6 Rückbau systematisch planen

Die bisherige Praxis der Raumentwicklung in Deutschland folgte vornehmlich dem Leitbild der Vergrößerung des Siedlungskörpers. Die dafür geplanten Maßnahmen werden nach dem Baugesetzbuch (BauGB) in einem Flächennutzungsplan vorbereitet und anschließend in der verbindlichen Bauleitplanung in Bebauungspläne umgewandelt. Damit fungieren diese beiden Werkzeuge als wichtigste Instrumente zur Lenkung und Ordnung der städtebaulichen Entwicklung. Vor dem Hintergrund der steigenden Leerstände wird es in Zukunft darauf ankommen, sich nicht mehr in der Fläche, sondern nach innen zu entwickeln und gegebenenfalls Rückbau zu betreiben. Nun wäre es allerdings

fatal, Leerstände je nach Auftreten ohne Konzept zu beseitigen, sodass infolgedessen Baulücken bei weiter abnehmender Siedlungsdichte entstehen. Generell sollte das Ziel sein, den bestehenden Siedlungskörper zu komprimieren und die Siedlungsdichte durch Rückbaumaßnahmen zu erhalten, um ein Ansteigen der Infrastrukturfolgekosten pro Kopf zu verhindern. In bestimmten Fällen kann jedoch der gezielte Rückbau verfallener Immobilien zur Steigerung der Wohnqualität in einzelnen Quartieren vorgenommen werden.

Rückbau ist immer dann sinnvoll, wenn er einem kosteneinsparenden Konzept nachgeht und dazu führt, die Wohnqualität der Gemeinde insgesamt zu erhöhen. Die im Anschluss an einen Rückbau erfolgte Renaturierung hat das Potenzial, das Stadtbild grüner zu gestalten und die Attraktivität von Vierteln zu erhöhen. Ergänzend können gezielte Nachverdichtungsmaßnahmen dazu beitragen, die Fehler aus der Vergangenheit zu beseitigen. Diese Vorteile lassen sich jedoch nur dann erreichen, wenn der Rückbau systematisch geplant wird. So können solche Maßnahmen etwa als fester Bestandteil in neu aufgelegte Bebauungspläne eingehen. In der Praxis fehlt es den Kommunen jedoch allzu oft an geeigneten Instrumenten, um dem Primat der Innenentwicklung tatsächlich nachzugehen, geschweige denn systematisch Rückbau zu betreiben. Die staatlichen Förderhilfen im Rahmen der Programme zum Stadtumbau Ost und West bieten hier zwar erste Ansatzpunkte, müssen aber so gestaltet werden, dass zukünftig nicht nur fallweise, sondern systematisch Rückbauprozesse initiiert werden können.

5.7 Infrastrukturkosten neu verteilen

Steigende Infrastrukturkosten pro Kopf sind ein entscheidendes Problem für schrumpfende Städte. Da die Kosten der Infrastruktur oft fixiert sind, steigen die Kosten pro Kopf mit zunehmendem Bevölkerungsrückgang. Besonders die Versorgung von Haushalten und Unternehmen in peripheren Lagen ist häufig überproportional teuer. Dies gilt für die Versorgung mit Strom und Wasser sowie für die Entsorgung von Abfall und Abwasser. Je nach Siedlungstyp und Stand der Zersiedlung können sich die Infrastrukturkosten pro Kopf verdreifachen (Bundesamt für Raumentwicklung, 2000). Schon heute sind aus diesem Grund die Abwasserkosten in Ostdeutschland oftmals 30 Prozent höher als in Westdeutschland (IW Consult, 2008). Für die Bürger ist der Anstieg der Infrastrukturkosten zwar spürbar, aber sie können die Kosten aufgrund der einheitlichen Gebühren durch ihr Verhalten nicht senken. De facto subventionieren somit die Bürger in verdichteten Räumen diejenigen, die in der zersiedelten Peripherie leben. Diese Umver-

teilung ist zum einen regressiv, weil tendenziell Haushalte in Mehrfamilienhäusern Nutzer von Einfamilienhäusern subventionieren, zum anderen setzt sie keine Anreize zum Umzug in den Innenbereich der Städte, was gesellschaftlich gewünscht ist. Daher ist es geboten, die Infrastrukturkosten künftig entsprechend ihrer tatsächlichen Höhe zu verteilen. Hierbei wird es immer Unschärfen geben, da eine vollständige Differenzierung nach den tatsächlichen Kosten hohe Erhebungskosten verursachen würde. Zumindest aber sollten die Kosten mit zunehmender Entfernung vom Stadtkern steigen, um wesentlichen Verursachern steigender Kosten Anreize zum Umzug in den Innenbereich zu geben. Dies ist rechtlich schwierig, aber nicht unlösbar.

Das wesentliche Ziel muss sein, den Umfang der Infrastruktur an die Größe der Kommune anzupassen. Wie schon Junkernheinrich/Micosatt (2005) für das Ruhrgebiet zeigen konnten, lassen sich ansonsten die Kommunen nicht mehr dauerhaft finanzieren. Nach einer aktuellen Studie der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) schätzen die Kommunen selbst den Investitionsumfang für die Anpassung der Infrastruktur an den demografischen Wandel auf insgesamt rund 25 Milliarden Euro in den kommenden fünf Jahren (Köller, 2013). Da viele schon heute finanziell angeschlagen sind, werden diese Investitionen allenfalls in unzureichendem Maße erfolgen. Weil zudem die Kosten des Nichtstuns deutlich höher sein werden, muss überlegt werden, ob die Kommunen von Bund und Land in noch größerem Umfang als bisher Unterstützung bei dem Rückbau der Infrastruktur erhalten.

5.8 Strukturellen Leerstand sanktionieren

Leerstand ist ein Kernproblem für die Städte und muss möglichst vermieden werden. Hierzu ist es erforderlich, leerstehende Gebäude anderen Nutzungen zuzuführen oder sogar abzureißen. Wie jedoch erläutert, gehen hier gesellschaftliches und individuelles Wirtschaftlichkeitskalkül auseinander. Für die Gesellschaft insgesamt ist eine Neunutzung oder ein Abriss vorteilhaft, für den Einzelnen kann es dagegen attraktiver sein, die Immobilie weiter leerstehen zu lassen und gegebenenfalls auf einen Käufer oder neuen Mieter zu hoffen. Im Rahmen des Stadtumbauprogramms Ost wird zur Interessenharmonisierung oftmals auf Abrissprämien zurückgegriffen, das heißt, der Eigentümer erhält Geld für den Abriss, damit dieser für ihn vorteilhaft ist. Diese Variante zum Umgang mit externen Effekten ist jedoch teuer, gerade wenn Leerstand zum Massenphänomen wird. Eine Alternative ist daher die Sanktionierung strukturellen Leerstands, vor allem solchen Leerstands, der die Attraktivität eines Stadtviertels beeinträchtigt.

Rechtliche Möglichkeiten zur Sanktionierung bestehen bereits, sie werden aber bislang hauptsächlich in wachsenden Städten eingesetzt, um Spekulation einzugrenzen. So wird in Hamburg über eine Verschärfung des Wohnraumschutzgesetzes versucht, leerstehende Immobilien für den Wohnungsmarkt zu erschließen. Eigentümer, die Immobilien bewusst zurückhalten, müssen dort mit empfindlichen Ordnungsgeldern rechnen. Ähnliche Überlegungen gibt es in Bonn (Hamburger Abendblatt, 2010). Während in Wachstumszentren solche Maßnahmen kritisch gesehen werden müssen, kann es für schrumpfende Städte sinnvoll sein, solche Sanktionen einzusetzen, um Eigentümer zum Handeln zu bewegen. Eine Möglichkeit besteht darin, dass die Eigentümer selbst aktiv werden und versuchen, die Immobilie einer bestmöglichen Verwendung zuzuführen. Alternativ kann das (angedrohte) Ordnungsgeld dazu beitragen, dass eine verlassene Immobilie schneller abgerissen wird. Nicht übersehen werden darf allerdings, dass Leerstand oft auch mit mangelnder wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit zusammenhängt. So fehlen den Eigentümern oftmals die Mittel, um die Immobilie zu sanieren oder auch abzureißen. Daher müssen Sanktionen durch entsprechende finanzielle Programme ergänzt werden. So könnte sanierungswilligen Eigentümern ein zinsgünstiges Darlehen zur Verfügung gestellt werden, sofern eine wirtschaftlich sinnvolle Nutzung möglich erscheint. Dies dürfte vor allem bei Objekten im inneren Stadtbereich gegeben sein. Alternativ könnte die Stadt Immobilien selbst kaufen, diese abreißen oder anderweitig nutzen. Dies kann gerade bei Objekten im Außenbereich geboten sein.

5.9 Gemeindefinanzen reformieren

Die Finanzierung der Städte und Gemeinden setzt sich zusammen aus einer Vielzahl verschiedener Einnahmenquellen. Das Steueraufkommen stellt dabei mit einem Anteil von rund 40 Prozent die größte Einnahmequelle dar (Durchschnitt 2008–2012; BMF, 2013), gefolgt von den Zuweisungen von Bund und Ländern mit rund 34 Prozent. Hierbei spielt der KFA der Länder eine zentrale Rolle, der den Städten und Gemeinden auf Basis der Finanzkraft und des Finanzbedarfs Zuweisungen zur Sicherung und zur Stabilisierung ihrer Finanzen gewährt. Der Rest setzt sich aus kleineren Quellen wie Gebühren, Beiträgen, Einnahmen aus Veräußerungen und sonstigen Einnahmen zusammen (rund 26 Prozent).

An dieser Stelle sollen zwei Reformoptionen aufgezeigt werden, durch die sich stärkere Anreize für eine effizientere Nutzung von Siedlungsflächen und eine stabilere Finanzierung der Kommunen erreichen lassen. Am wichtigsten

ist in diesem Kontext die längst überfällige Reform der Grundsteuer. Dabei ist zu beachten, dass das Grundsteueraufkommen den Kommunen in voller Höhe zusteht und für sie mit einem Volumen von jährlich 11,7 Milliarden Euro (Stand 2011) eine wichtige und sichere Einnahmequelle ist, die sie über einen eigenen Hebesatz mitbestimmen können. Die Reform sollte zwei Stoßrichtungen verfolgen und in mehreren – zeitlich einige Jahre voneinander getrennten – Schritten durchgeführt werden, damit die zusätzlichen Belastungen für die Steuerpflichtigen und die Kommunen nicht sofort eintreten.

In einem ersten Schritt sollte die völlig veraltete Bemessungsgrundlage der Einheitswerte aktualisiert werden. Hierbei stehen vier Modelle in der Diskussion (Henger et al., 2013): eine Grundsteuer auf Basis von Verkehrswerten (Nord-Modell), ein wertunabhängiges Modell, das Grundstücksfläche und Geschoszahl berücksichtigt (Süd-Modell), ein gebäudewertunabhängiges Kombinationsmodell (Thüringer Modell) und das reine Bodenwert-Modell. Um den Verwaltungsaufwand zur Ermittlung der Grundsteuer gering zu halten und Anreize zu schaffen, Grund und Boden besser auszunutzen, sollte die Bemessung hauptsächlich am Grundstück (Fläche oder Wert) und weniger an den Gebäudeflächen und -werten erfolgen.

In einem zweiten Schritt sollte dann ein Fahrplan erarbeitet werden, mit dem das Grundsteueraufkommen sukzessive angehoben wird. Für die Erhöhung sprechen mehrere Gründe: Erstens benötigen die Kommunen dringend eine Aufstockung ihrer sicheren und planbaren Steuereinnahmen. Zweitens ist die Besteuerung von Grund und Boden aus ökonomischer Sicht äußerst effizient, da nur geringfügige Ausweichreaktionen für die Eigentümer bestehen. Drittens ist das Steueraufkommen heute auf einem relativ niedrigen Niveau (wenn man von Kommunen absieht, die in den letzten Jahren ihre Hebesätze stark angehoben haben), sodass hier ein Spielraum zur flächendeckenden Anhebung des Steueraufkommens besteht. Eine Kombination aus einer Bemessung der Steuer in Abhängigkeit der Flächeninanspruchnahme und der Anhebung der Steuersätze kann dann letztlich auch dazu beitragen, dass eine Lenkungswirkung zu einer effizienteren Nutzung von Grund und Boden erreicht wird.

Ein zweiter Reformansatz sollte die Zuweisungen im Rahmen des KFA angehen. Die KFA-Systeme sind in den Ländern trotz struktureller Gemeinsamkeiten unterschiedlich ausgestaltet. Der Finanzausgleich beruht auf dem allgemeinen Grundsatz, dass jeder Träger öffentlicher Aufgaben auch mit den erforderlichen Mitteln zur Deckung der entstehenden Kosten ausgestattet sein muss. Zusätzlich zu dieser fiskalischen Funktion (Aufstockung der Finanz-

masse) erfüllt der KFA eine umverteilende Aufgabe zur Verringerung der Einnahmedifferenzen sowie eine zentralörtliche oder raumordnerische Funktion. Beide Grundsätze sind richtig und unstrittig. Zwei Punkte sollten jedoch folgendermaßen reformiert werden:

Der erste betrifft das Umverteilungsvolumen, welches aus Verrechnungen zwischen den föderalen Ebenen stammt. Die finanziellen Mittel hieraus nehmen seit der Gründung der Bundesrepublik stetig zu und liegen heute bei bundesweit einem Drittel aller kommunalen Einnahmen. In den ostdeutschen Bundesländern sind sie mit 50 Prozent besonders hoch (Stand 2011; BMF, 2013). Ist das Ausgleichsvolumen zu hoch, sinken die Anreize der Kommunen erheblich, eigenverantwortlich und nachhaltig zu haushalten. Der Trend, durch den die Bedeutung des KFA bei der Gemeindefinanzierung immer weiter zunimmt, sollte demzufolge schnellstmöglich gestoppt werden. Besser ist es, die originären Steuereinnahmen der Kommunen zu stärken und auf ein breites Fundament zu stellen.

Der zweite Ansatzpunkt zu einer Reform des KFA stellt die Möglichkeit dar, über den KFA Anreize zu schaffen, die Siedlungs- und Verkehrsflächen effizienter zu nutzen. Heute ist es zwar so, dass der KFA einen großen Einfluss auf die Rentabilität neuer Baugebiete für die Kommunen hat, jedoch keine zielgerichteten und flächensparenden Anreize ausübt (Henger/Köller, 2011). Weisen Gemeinden neues Bauland aus, dann führt der Zuzug neuer Einwohner und die Ansiedlung neuer Gewerbebetriebe zu einem potenziell höheren Grund-, Einkommen-, Gewerbe- und Umsatzsteueraufkommen. Gleichzeitig bedingt der Zuzug neuer Bevölkerung und Steuermehreinnahmen veränderte Schlüsselzuweisungen und Umlagen im Rahmen des KFA. Mehr Bevölkerung bedeutet mehr Bedarf und damit zusätzliche Schlüsselzuweisungen. Mehr Steuereinnahmen führen wiederum zu einer stärkeren Finanzkraft und damit zu weniger Zuweisungen. Die Höhe der Wirkungen hängt dabei im Wesentlichen von der Finanzkraft einer Kommune und der Einkünfte der hinzugezogenen Einwohner und Unternehmen ab. Eine Reform könnte darauf abzielen, Zweckzuweisungen für die Förderung von Innenentwicklungsprojekten zu etablieren, die beispielsweise durch Projekte im Außenbereich finanziert werden könnten. Vorschläge hierfür gibt es bereits seit längerem, etwa von Krumm (2007). Die von ihm vorgeschlagene Integration flächennutzungssteuernder Elemente in den KFA ließe sich von den Ländern ohne Zustimmung des Bundes umsetzen und könnte dazu beitragen, dass der ruinöse Standortwettbewerb der Kommunen in den schrumpfenden Regionen verringert wird.

5.10 Neue Ideen entwickeln

Im Rahmen der Stadtumbauprogramme Ost und West wird die Entwicklung integrierter Konzepte gefördert. Worum es sich im Einzelfall handelt, bleibt jedoch vage. Die Kommunen in schrumpfenden Regionen stehen miteinander in einem ruinösen Wettbewerb um neue Einwohner. Dies erschwert die Umsetzung integrierter Konzepte genauso wie der Konflikt zwischen mehreren Unterzielen, die gleichzeitig erreicht werden sollen. So soll beispielsweise die Siedlungsstruktur generell möglichst grün, ansprechend und attraktiv sein, was jedoch das Anlegen und die Pflege von Außen- und Grünflächenanlagen erfordert, die von den Kommunen finanziert werden müssen. Auch sollen Wohngegenden eine gute Infrastruktur haben, jedoch möglichst nicht an einer Hauptverkehrsstraße oder Schienentrasse liegen.

Bereits diese kleine Auswahl an Aufgaben und Zielen einer Kommune verdeutlicht die hohe Komplexität im Einzelfall. Planungsämter und Regionalbehörden müssen sich daher immer wieder neu erfinden und Zielkonflikte in einem ganzheitlichen Konzept vereinen. Der eigentlich unbeschreibbare Weg dorthin verlangt nach einem enormen Repertoire an Ideen, Visionen und vor allem Erfahrung. Um im Wettbewerb mit anderen Kommunen zu bestehen, werden mit dieser Aufgabe in der Regel Planungsbüros beauftragt. Dabei hat es sich in der Praxis als nützlich erwiesen, die Wünsche und Vorstellungen der Einwohner möglichst mit in diesen Prozess einfließen zu lassen. Offen gestaltete Veranstaltungen, bei denen freie Meinungsäußerung erwünscht ist und eine gemeinsame Konsensbildung erzielt werden kann, werden bewusst eingeplant. Das Potenzial und die Kreativität der Einwohner sollten unter keinen Umständen vernachlässigt werden, denn gerade wenn diese persönlich von möglichen Änderungen betroffen sind, engagieren sie sich zunehmend und tragen zur Findung neuer Ideen bei.

Aus diesem Grund wurde der Wettbewerb „Menschen und Erfolge“ zur Würdigung des Ideenreichtums und des ehrenamtlichen Engagements von Bürgern für die ländliche Infrastruktur ins Leben gerufen (BMVBS, 2013). Die finanzielle Ausstattung solcher Wettbewerbe und Preise steht jedoch kaum im Verhältnis zum Gegenwert des ehrenamtlichen Engagements. Die Ideen werden erst nach der Umsetzung belohnt, viele gute, aber zumeist kostenträchtigere Vorschläge bleiben auf der Strecke. Eine Ausweitung solcher Programme auf noch nicht realisierte Ideen könnte zusätzliche Impulse liefern und neue Potenziale wecken.

6

Schlussfolgerungen

Der demografische Wandel führt in Deutschland zu erheblichen Veränderungen in der Bevölkerungszahl und -struktur. Das bekommen lokale Immobilienmärkte besonders stark zu spüren, vor allem in Regionen, die zusätzlich damit zu kämpfen haben, dass ein Teil ihrer Bevölkerung sukzessive abwandert. Die in diesem Beitrag vorgestellte Vorausberechnung des Wohnflächenbedarfs zeigt, dass von den Veränderungen voraussichtlich ab den 2020er Jahren über die Hälfte aller Kreise mit rund der Hälfte der Bevölkerung Deutschlands betroffen sein wird. Ursächlich für die regional sehr unterschiedliche Entwicklung ist die starke wirtschaftliche Dynamik in einigen wenigen großen Wachstums- und Metropolregionen wie zum Beispiel Hamburg oder München. Dies wird auch in Zukunft dazu führen, dass ganze Agglomerationsräume weiter an Bedeutung gewinnen und starke Wanderungsbewegungen vor allem junger Bevölkerungsgruppen dorthin zu beobachten sein werden. Gleichzeitig geht zukünftig gerade in den ländlichen Räumen die Nachfrage nach Wohnungen teilweise erheblich zurück. Im Gegensatz dazu werden die Kernstädte immer attraktiver, da dort insgesamt mehr Beschäftigung entsteht und von vielen Bevölkerungsgruppen zentrums- und arbeitgebernahe Wohnlagen nachgefragt werden.

Diese Entwicklungen sind zwar zu einem gewissen Grad unumkehrbar, jedoch durch einen Bewusstseinswandel der politischen Akteure in ihrem Ausmaß begrenzt- und steuerbar. Als Antwort auf die vermehrt auftretenden Leerstände und Brachflächen müssen sich die schrumpfenden Kommunen verstärkt nach innen (zurück-)entwickeln, um ihre Attraktivität zu erhalten oder wiederherzustellen. Hierfür wurden in diesem Beitrag einige Denkanstöße geliefert. Der wichtigste Punkt ist sicherlich, künftig neue Flächen nur nach sorgfältigen Abwägungen auszuweisen. Darüber hinaus geht es darum, Anreize zu setzen, um die Innenentwicklung zu fördern. Dies kann unter anderem eine Verteilung der Infrastrukturkosten gemäß dem Verursacherprinzip beinhalten sowie eine Neujustierung der Gemeindefinanzierung. Wichtig ist, dass die Themen Abwanderung, Alterung und Schrumpfung offen kommuniziert werden und der Bund, die Länder und die Kommunen unter Einbeziehung der Bürger und Unternehmen gemeinsam nach Lösungen suchen. Schließlich bestehen auch innerhalb eines Schrumpfungsprozesses Potenziale, die genutzt werden sollten.

Anhang

Wohnflächennachfrage in den Städten und Landkreisen (LK)

Tabelle A.1

Vorausberechnung für den Zeitraum 2012 bis 2030, Veränderung in Prozent

Kreis/Stadt (Sortierung nach Kreiskennziffern)	Untergrenze ¹	Obergrenze ²	Bevölkerung 2011, in 1.000	Leerstand 2011, in Prozent
Schleswig-Holstein				
Flensburg	7,3	25,2	82,3	2,8
Kiel	4,4	21,8	235,8	2,5
Lübeck	-1,8	14,6	210,3	3,0
Neumünster	-3,3	12,8	77,2	5,2
Dithmarschen, LK	-1,9	14,5	133,9	3,2
Lauenburg/Elbe	2,6	19,8	187,1	2,9
Nordfriesland, LK	0,6	17,4	163,7	2,6
Ostholstein, LK	1,5	18,4	198,4	2,7
Pinneberg, LK	3,6	21,0	296,3	2,0
Plön, LK	0,0	16,8	127,7	2,6
Rendsburg-Eckernförde, LK	0,0	16,8	269,4	2,8
Schleswig-Flensburg, LK	1,4	18,4	196,0	2,5
Segeberg, LK	2,8	20,0	260,7	2,2
Steinburg, LK	-3,2	13,0	130,8	4,1
Stormarn, LK	4,9	22,5	230,6	2,0
Hamburg	7,1	25,1	1.706,7	1,6
Niedersachsen				
Braunschweig	-4,4	11,6	242,5	3,2
Salzgitter	-17,1	-3,2	98,9	9,8
Wolfsburg	-10,4	4,6	120,0	3,9
Gifhorn, LK	-6,7	9,0	171,3	2,9
Göttingen, LK	-8,6	6,7	248,0	3,7
Goslar, LK	-17,8	-4,1	140,1	7,4
Helmstedt, LK	-14,3	0,0	91,4	6,7
Northeim, LK	-16,4	-2,4	137,4	6,4
Osterode am Harz, LK	-18,3	-4,7	76,8	7,1
Peine, LK	-8,1	7,3	130,4	3,8
Wolfenbüttel, LK	-13,4	1,2	120,8	4,6
Hannover	1,9	19,0	1.102,2	3,2
Diepholz, LK	0,1	16,9	211,2	2,7
Hamelnd-Pyrmont, LK	-8,9	6,4	150,3	6,0
Hildesheim, LK	-6,8	8,7	277,6	4,8
Holzwinden, LK	-13,5	0,9	73,5	7,2

Kreis/Stadt (Sortierung nach Kreiskennziffern)	Untergrenze ¹	Obergrenze ²	Bevölkerung 2011, in 1.000	Leerstand 2011, in Prozent
Nienburg (Weser), LK	-2,0	14,5	122,2	4,2
Schaumburg, LK	-5,6	10,2	157,5	5,6
Celle, LK	-3,7	12,4	176,7	4,2
Cuxhaven, LK	-3,8	12,3	198,8	3,6
Harburg, LK	4,6	22,2	238,4	2,1
Lüchow-Dannenberg, LK	-5,6	10,2	49,2	4,8
Lüneburg, LK	6,3	24,2	174,1	2,4
Osterholz, LK	0,1	16,9	110,9	2,6
Rotenburg (Wümme), LK	0,5	17,4	162,7	2,9
Heidekreis, LK	-4,2	11,9	136,7	4,0
Stade, LK	3,4	20,8	195,5	2,7
Uelzen, LK	-5,2	10,7	93,6	4,5
Verden, LK	0,1	16,8	132,3	2,6
Delmenhorst	-5,5	10,4	73,3	3,7
Emden	0,7	17,5	49,8	2,9
Oldenburg (Oldenburg)	5,8	23,6	157,3	1,5
Osnabrück	-1,3	15,3	153,7	2,9
Wilhelmshaven	-6,6	9,0	77,5	5,8
Ammerland, LK	7,5	25,6	117,9	1,9
Aurich, LK	2,7	20,0	187,1	2,6
Cloppenburg, LK	9,5	28,0	159,3	1,7
Emsland, LK	8,5	26,8	311,1	1,7
Friesland, LK	-3,7	12,4	98,2	2,8
Grafschaft Bentheim, LK	5,4	23,2	133,4	1,7
Leer, LK	4,1	21,6	163,8	2,4
Oldenburg, LK	4,3	21,8	125,0	2,1
Osnabrück, LK	-0,5	16,3	350,1	3,0
Vechta, LK	8,3	26,7	132,3	1,3
Wesermarsch, LK	-4,9	11,1	90,0	3,8
Wittmund, LK	1,6	18,6	56,8	3,1
Bremen				
Bremen	1,5	18,4	542,7	2,9
Bremerhaven	-2,1	14,4	108,2	6,3
Nordrhein-Westfalen				
Düsseldorf	3,8	21,3	586,3	2,9
Duisburg	-6,1	9,7	488,5	5,3
Essen	-5,6	10,2	566,2	4,4
Krefeld	-4,2	11,9	222,2	4,7
Mönchengladbach	-3,7	12,5	255,2	4,5

Kreis/Stadt (Sortierung nach Kreiskennziffern)	Untergrenze ¹	Obergrenze ²	Bevölkerung 2011, in 1.000	Leerstand 2011, in Prozent
Mülheim an der Ruhr	-6,2	9,5	166,9	3,7
Oberhausen	-4,4	11,7	210,2	4,0
Remscheid	-13,9	0,6	110,7	6,3
Solingen	-5,4	10,5	155,3	5,0
Wuppertal	-8,1	7,3	342,7	5,6
Kleve, LK	3,2	20,5	301,0	2,5
Mettmann, LK	-7,1	8,4	477,8	2,9
Rhein-Kreis Neuss, LK	-3,3	13,0	437,4	2,5
Viersen, LK	-2,1	14,4	296,2	2,8
Wesel, LK	-3,9	12,2	460,4	2,6
Bonn	5,7	23,4	305,8	2,5
Köln	2,6	19,8	1.005,8	2,5
Leverkusen	-2,0	14,5	159,0	2,6
Aachen	-1,7	14,7	539,5	3,0
Düren, LK	-1,7	14,8	258,8	3,4
Rhein-Erft-Kreis, LK	2,6	19,9	451,5	2,8
Euskirchen, LK	2,1	19,4	187,9	3,5
Heinsberg, LK	0,6	17,5	248,2	3,3
Oberbergischer Kreis, LK	-5,9	10,0	273,0	4,4
Rheinisch-Bergischer Kreis, LK	-2,2	14,2	278,2	3,2
Rhein-Sieg-Kreis, LK	2,1	19,3	578,3	2,7
Bottrop	-4,0	12,2	117,3	3,2
Gelsenkirchen	-7,7	7,9	258,8	6,5
Münster	2,8	20,0	289,6	1,7
Borken, LK	3,0	20,4	363,8	1,8
Coesfeld, LK	0,7	17,7	215,3	2,1
Recklinghausen, LK	-6,0	9,8	619,4	3,7
Steinfurt, LK	0,2	17,1	433,7	2,3
Warendorf, LK	-5,0	11,0	273,5	2,8
Bielefeld	-4,9	11,0	326,9	3,2
Gütersloh, LK	1,3	18,3	350,4	2,8
Herford, LK	-5,9	9,9	250,7	4,5
Höxter, LK	-9,8	5,4	145,7	4,5
Lippe, LK	-7,6	7,9	348,7	4,7
Minden-Lübbecke, LK	-5,7	10,1	312,2	4,2
Paderborn, LK	2,5	19,8	294,6	2,8
Bochum	-8,9	6,5	362,3	3,7
Dortmund	-4,4	11,6	571,1	3,9
Hagen	-13,7	0,8	187,9	6,9

Kreis/Stadt (Sortierung nach Kreiskennziffern)	Untergrenze ¹	Obergrenze ²	Bevölkerung 2011, in 1.000	Leerstand 2011, in Prozent
Hamm	-4,5	11,5	176,0	3,9
Herne	-9,6	5,6	155,2	5,3
Ennepe-Ruhr-Kreis, LK	-9,2	6,1	326,0	4,6
Hochsauerlandkreis, LK	-10,3	4,8	266,5	4,7
Märkischer Kreis, LK	-11,7	3,1	423,8	5,2
Olpe, LK	-5,3	10,6	136,5	3,4
Siegen-Wittgenstein, LK	-9,4	5,9	276,8	3,7
Soest, LK	-3,3	13,0	296,9	3,3
Unna, LK	-12,7	1,9	396,1	3,3
Hessen				
Darmstadt	4,4	21,9	143,5	2,5
Frankfurt am Main	6,8	24,7	667,9	2,6
Offenbach am Main	-2,2	14,2	113,4	3,3
Wiesbaden	4,7	22,2	269,1	3,1
Bergstraße, LK	-0,9	15,7	260,7	4,0
Darmstadt-Dieburg, LK	0,5	17,3	282,6	3,4
Groß-Gerau, LK	2,8	20,0	251,1	3,1
Hochtaunuskreis, LK	-1,1	15,4	226,1	3,2
Main-Kinzig-Kreis, LK	-0,1	16,7	400,9	4,1
Main-Taunus-Kreis, LK	2,7	19,9	224,1	2,5
Odenwaldkreis, LK	-4,8	11,1	96,6	5,3
Offenbach, LK	-0,8	15,9	332,3	2,8
Rheingau-Taunus-Kreis, LK	-0,8	15,8	180,2	4,0
Wetteraukreis, LK	2,0	19,1	292,6	3,7
Gießen, LK	-0,5	16,2	251,2	3,8
Lahn-Dill-Kreis, LK	-5,6	10,3	253,4	3,7
Limburg-Weilburg, LK	-5,0	11,0	170,7	4,8
Marburg-Biedenkopf, LK	-2,4	14,0	241,2	3,5
Vogelsbergkreis, LK	-12,6	2,1	108,5	5,2
Kassel	-3,1	13,2	190,8	3,3
Fulda, LK	-3,9	12,3	216,2	4,9
Hersfeld-Rotenburg, LK	-10,6	4,4	120,7	5,2
Kassel, LK	-7,9	7,5	234,9	4,2
Schwalm-Eder-Kreis, LK	-10,0	5,1	181,9	5,0
Waldeck-Frankenberg, LK	-9,0	6,3	159,0	4,7
Werra-Meißner-Kreis, LK	-12,3	2,4	102,1	6,5
Rheinland-Pfalz				
Koblenz	-2,9	13,4	107,8	4,0
Ahrweiler, LK	-4,2	11,8	125,9	4,8

Kreis/Stadt (Sortierung nach Kreiskennziffern)	Untergrenze ¹	Obergrenze ²	Bevölkerung 2011, in 1.000	Leerstand 2011, in Prozent
Altenkirchen (Westerwald), LK	-6,8	8,9	130,6	4,7
Bad Kreuznach, LK	-3,6	12,6	155,6	4,5
Birkenfeld, LK	-11,6	3,3	82,8	6,4
Cochem-Zell, LK	-7,0	8,7	64,2	6,0
Mayen-Koblenz, LK	-2,8	13,6	210,3	4,3
Neuwied, LK	-5,8	10,0	180,7	4,5
Rhein-Hunsrück-Kreis, LK	-6,7	9,0	102,3	5,1
Rhein-Lahn-Kreis, LK	-8,5	6,9	123,2	5,5
Westerwaldkreis, LK	-4,4	11,6	200,1	4,2
Trier	4,5	22,1	105,7	3,5
Bernkastel-Wittlich, LK	-2,3	14,2	112,3	5,1
Eifelkreis Bitburg-Prüm, LK	-0,4	16,5	95,8	4,7
Vulkaneifel, LK	-4,0	12,2	61,9	5,0
Trier-Saarburg, LK	8,8	27,2	142,2	3,8
Frankenthal (Pfalz)	-2,3	14,1	46,4	3,2
Kaiserslautern	-1,6	14,9	96,3	5,2
Landau in der Pfalz	8,6	26,8	43,4	2,8
Ludwigshafen am Rhein	-0,2	16,6	157,6	4,5
Mainz	2,6	19,8	200,3	2,2
Neustadt an der Weinstraße	6,2	24,1	52,2	4,2
Pirmasens	-12,2	2,5	40,9	9,7
Speyer	2,4	19,6	49,5	2,1
Worms	4,8	22,4	79,2	3,7
Zweibrücken	-7,0	8,7	34,2	6,4
Alzey-Worms, LK	-0,7	16,1	125,1	4,1
Bad Dürkheim, LK	-1,0	15,6	131,1	4,3
Donnersbergkreis, LK	-6,3	9,5	76,0	5,3
Germersheim, LK	1,9	19,1	123,9	3,0
Kaiserslautern, LK	-4,4	11,7	105,3	5,1
Kusel, LK	-10,2	4,9	72,8	6,2
Südliche Weinstraße, LK	-1,9	14,6	108,2	4,5
Rhein-Pfalz-Kreis, LK	1,4	18,5	146,9	3,1
Mainz-Bingen, LK	3,3	20,7	200,7	3,5
Südwestpfalz, LK	-10,3	4,9	98,4	5,5
Baden-Württemberg				
Stuttgart	3,0	20,2	585,9	3,7
Böblingen, LK	0,3	17,0	364,0	3,8
Esslingen, LK	0,4	17,2	502,9	3,8
Göppingen, LK	-3,9	12,2	247,4	5,0

Kreis/Stadt (Sortierung nach Kreiskennziffern)	Untergrenze ¹	Obergrenze ²	Bevölkerung 2011, in 1.000	Leerstand 2011, in Prozent
Ludwigsburg	0,9	17,7	509,9	3,7
Rems-Murr-Kreis, LK	-0,3	16,4	406,9	4,0
Heilbronn	3,3	20,6	116,1	3,9
Heilbronn, LK	4,0	21,4	322,8	4,3
Hohenlohekreis, LK	2,4	19,6	107,3	4,6
Schwäbisch Hall, LK	3,8	21,3	186,4	4,7
Main-Tauber-Kreis, LK	-3,8	12,3	130,6	5,5
Heidenheim, LK	-7,0	8,5	127,8	5,0
Ostalbkreis, LK	-2,0	14,4	306,5	4,8
Baden-Baden	2,9	20,1	52,3	4,6
Karlsruhe	3,7	21,1	289,2	2,3
Karlsruhe, LK	4,0	21,4	424,1	3,7
Rastatt, LK	0,2	17,1	222,3	4,1
Heidelberg	4,6	22,0	146,8	3,1
Mannheim	3,3	20,7	290,1	4,3
Neckar-Odenwald-Kreis, LK	-1,9	14,6	142,8	5,4
Rhein-Neckar-Kreis, LK	3,8	21,2	524,0	3,9
Pforzheim	3,1	20,3	114,4	4,2
Calw, LK	-3,0	13,3	151,0	6,6
Enzkreis, LK	-1,6	14,9	191,4	5,0
Freudenstadt, LK	-2,5	13,9	116,0	6,2
Freiburg im Breisgau	9,2	27,4	209,6	2,3
Breisgau-Hochschwarzwald, LK	4,8	22,3	247,3	3,3
Emmendingen, LK	6,6	24,5	156,5	3,2
Ortenaukreis, LK	3,3	20,7	410,2	3,7
Rottweil, LK	-2,0	14,4	136,5	6,0
Schwarzwald-Baar-Kreis, LK	-4,7	11,2	204,0	5,2
Tuttlingen, LK	0,5	17,4	132,2	4,8
Konstanz, LK	4,7	22,3	267,0	3,3
Lörrach, LK	3,5	20,9	219,0	3,2
Waldshut, LK	0,9	17,9	163,1	4,8
Reutlingen, LK	0,7	17,6	273,4	4,2
Tübingen, LK	5,1	22,8	212,0	4,1
Zollernalbkreis, LK	-3,8	12,4	185,6	5,3
Ulm	5,4	23,0	116,8	2,9
Alb-Donau-Kreis, LK	3,6	21,0	186,2	4,3
Biberach, LK	5,5	23,3	187,4	4,1
Bodenseekreis, LK	7,0	24,9	204,1	3,3

Kreis/Stadt (Sortierung nach Kreiskennziffern)	Untergrenze ¹	Obergrenze ²	Bevölkerung 2011, in 1.000	Leerstand 2011, in Prozent
Ravensburg, LK	4,7	22,3	269,6	3,4
Sigmaringen, LK	-1,8	14,8	127,6	4,7
Bayern				
Ingolstadt	11,4	30,1	124,9	2,4
München	13,5	32,5	1.348,3	2,1
Rosenheim	7,7	25,7	59,3	3,0
Altötting, LK	3,8	21,2	106,0	3,9
Berchtesgadener Land, LK	4,9	22,4	100,8	3,3
Bad Tölz-Wolfratshausen, LK	6,3	24,2	119,2	3,2
Dachau, LK	13,8	32,9	138,7	2,9
Ebersberg, LK	14,5	33,7	127,6	2,5
Eichstätt, LK	9,3	27,7	123,4	3,5
Erding, LK	15,8	35,3	125,7	3,0
Freising, LK	13,6	32,7	162,8	2,8
Fürstenfeldbruck, LK	7,5	25,5	201,6	2,5
Garmisch-Partenkirchen, LK	3,0	20,2	84,0	4,8
Landsberg am Lech, LK	11,1	29,8	113,1	3,1
Miesbach, LK	6,9	24,8	93,6	4,0
Mühldorf am Inn, LK	6,6	24,5	106,4	4,1
München, LK	11,7	30,3	317,2	2,2
Neuburg-Schrobenhausen, LK	7,5	25,6	90,6	3,8
Pfaffenhofen an der Ilm, LK	10,7	29,4	116,1	3,6
Rosenheim, LK	10,3	28,8	244,3	3,5
Starnberg, LK	6,4	24,2	127,1	3,1
Traunstein, LK	3,8	21,2	168,5	3,8
Weilheim-Schongau, LK	4,2	21,7	128,8	3,4
Landshut	7,9	26,0	63,5	3,5
Passau	0,6	17,3	48,6	4,2
Straubing	3,3	20,6	44,5	4,3
Deggendorf, LK	1,6	18,8	114,5	3,7
Freyung-Grafenau, LK	-5,4	10,6	78,2	5,4
Kelheim, LK	2,0	19,2	112,8	4,0
Landshut, LK	3,3	20,7	147,2	3,3
Passau, LK	-0,2	16,7	184,2	4,4
Regen, LK	-6,2	9,6	76,8	6,1
Rottal-Inn, LK	-1,5	15,1	116,6	4,0
Straubing-Bogen, LK	2,8	20,2	95,9	4,0
Dingolfing-Landau, LK	-2,3	14,3	90,2	4,1
Amberg	-2,3	14,1	41,9	4,7

Kreis/Stadt (Sortierung nach Kreiskennziffern)	Untergrenze ¹	Obergrenze ²	Bevölkerung 2011, in 1.000	Leerstand 2011, in Prozent
Regensburg	7,6	25,7	135,4	3,1
Weiden in der Oberpfalz	-0,6	16,1	41,7	4,4
Amberg-Sulzbach, LK	-6,1	9,8	103,9	5,3
Cham, LK	-4,3	11,8	125,7	5,8
Neumarkt in der Oberpfalz, LK	1,0	18,0	126,4	3,8
Neustadt an der Waldnaab, LK	-4,1	12,1	96,3	5,6
Regensburg, LK	5,6	23,4	182,3	3,7
Schwandorf, LK	-0,8	16,0	142,4	5,0
Tirschenreuth, LK	-8,7	6,7	74,9	6,4
Bamberg	-2,0	14,4	70,6	3,2
Bayreuth	-6,7	8,8	70,8	3,9
Coburg	-5,4	10,5	41,0	5,2
Hof	-10,2	4,8	44,8	8,2
Bamberg, LK	0,8	17,9	143,6	3,9
Bayreuth, LK	-5,7	10,1	105,4	5,2
Coburg, LK	-8,7	6,7	87,8	4,5
Forchheim, LK	0,4	17,3	112,7	4,3
Hof, LK	-13,7	0,7	99,4	7,5
Kronach, LK	-11,8	3,1	69,9	5,6
Kulmbach, LK	-9,5	5,7	74,1	5,4
Lichtenfels, LK	-7,4	8,2	67,3	4,5
Wunsiedel im Fichtelgebirge, LK	-16,7	-2,8	76,0	7,9
Ansbach	1,9	18,9	39,5	4,2
Erlangen	3,0	20,2	103,7	2,2
Fürth	6,1	23,9	115,6	3,5
Nürnberg	3,3	20,5	486,3	3,0
Schwabach	3,1	20,4	38,5	3,3
Ansbach, LK	-3,1	13,2	178,4	4,7
Erlangen-Höchstadt, LK	4,3	21,8	130,4	3,4
Fürth, LK	2,5	19,7	112,8	3,7
Nürnberger Land, LK	-1,3	15,3	164,0	4,0
Neustadt an der Aisch- Bad Windsheim, LK	-2,7	13,7	97,5	4,7
Roth, LK	-0,4	16,4	123,3	3,9
Weißenburg-Gunzenhausen, LK	-4,5	11,6	92,4	5,4
Aschaffenburg	3,6	20,9	67,4	4,0
Schweinfurt	-3,7	12,3	52,1	4,1
Würzburg	-2,8	13,3	124,3	2,8
Aschaffenburg, LK	-2,3	14,2	172,6	4,6

Kreis/Stadt (Sortierung nach Kreiskennziffern)	Untergrenze ¹	Obergrenze ²	Bevölkerung 2011, in 1.000	Leerstand 2011, in Prozent
Bad Kissingen, LK	-5,9	9,9	104,0	6,7
Rhön-Grabfeld, LK	-8,5	6,9	80,8	5,7
Haßberge, LK	-4,4	11,8	84,6	4,7
Kitzingen, LK	0,5	17,4	87,7	5,5
Miltenberg, LK	-4,6	11,5	128,4	5,4
Main-Spessart, LK	-4,3	11,8	127,5	5,6
Schweinfurt, LK	-6,9	8,8	113,1	4,5
Würzburg, LK	1,7	18,9	158,1	4,3
Augsburg	2,5	19,6	267,8	3,5
Kaufbeuren	-0,6	16,0	41,6	4,1
Kempton (Allgäu)	3,5	20,7	64,1	2,8
Memmingen	2,8	20,0	41,2	3,2
Aichach-Friedberg, LK	4,1	21,7	126,4	3,5
Augsburg, LK	0,5	17,4	237,1	3,6
Dillingen an der Donau, LK	-1,0	15,6	93,3	4,3
Günzburg	-1,3	15,3	120,2	4,4
Neu-Ulm, LK	3,8	21,2	163,9	3,3
Lindau (Bodensee), LK	5,6	23,4	78,4	4,0
Ostallgäu, LK	2,1	19,2	133,6	4,1
Unterallgäu, LK	2,2	19,4	135,2	4,4
Donau-Ries, LK	-1,5	15,1	127,9	4,5
Oberallgäu, LK	2,3	19,5	148,7	4,0
Saarland				
Saarbrücken	-8,6	6,7	327,1	6,3
Merzig-Wadern, LK	-1,1	15,6	103,6	5,4
Neunkirchen, LK	-11,8	3,0	135,5	6,0
Saarlouis, LK	-9,8	5,4	197,9	4,9
Saarpfalz-Kreis, LK	-11,0	4,0	145,4	5,3
St. Wendel, LK	-10,5	4,6	90,1	5,2
Berlin	6,4	24,2	3.292,4	3,5
Brandenburg				
Brandenburg an der Havel	-11,2	3,7	71,6	9,4
Cottbus	-11,1	3,7	100,0	5,2
Frankfurt (Oder)	-14,6	-0,3	59,1	8,2
Potsdam	11,8	30,6	156,0	2,9
Barnim, LK	7,5	25,7	172,2	4,7
Dahme-Spreewald, LK	2,1	19,3	160,2	4,0
Elbe-Elster, LK	-20,2	-6,7	110,2	7,2
Havelland, LK	3,7	21,2	152,5	5,0

Kreis/Stadt (Sortierung nach Kreiskennziffern)	Untergrenze ¹	Obergrenze ²	Bevölkerung 2011, in 1.000	Leerstand 2011, in Prozent
Märkisch-Oderland, LK	3,7	21,3	187,4	5,1
Oberhavel, LK	8,8	27,1	200,8	3,4
Oberspreewald-Lausitz, LK	-20,7	-7,4	117,9	7,4
Oder-Spree, LK	-6,7	9,1	178,2	6,2
Ostprignitz-Ruppin, LK	-8,9	6,5	100,2	6,1
Potsdam-Mittelmark, LK	7,5	25,7	202,8	3,6
Prignitz, LK	-17,2	-3,2	80,3	9,8
Spree-Neiße, LK	-18,2	-4,3	122,5	9,2
Teltow-Fläming, LK	4,6	22,3	159,3	6,3
Uckermark, LK	-17,1	-3,1	124,7	5,7
Mecklenburg-Vorpommern				
Rostock	-6,3	9,4	200,3	3,8
Schwerin	-6,8	8,8	91,3	10,7
Mecklenburgische Seenplatte, LK	-16,1	-2,0	264,3	6,2
Rostock, LK	-6,0	9,9	201,7	4,7
Vorpommern-Rügen, LK	-11,4	3,5	223,7	6,4
Nordwestmecklenburg, LK	-5,3	10,7	155,8	5,5
Vorpommern-Greifswald, LK	-9,4	5,8	239,3	6,4
Ludwigslust-Parchim, LK	-9,8	5,5	212,4	6,5
Sachsen				
Chemnitz	-10,3	4,6	240,3	13,7
Erzgebirgskreis, LK	-19,9	-6,5	361,8	9,3
Mittelsachsen, LK	-17,9	-4,2	322,1	9,9
Vogtlandkreis, LK	-18,4	-4,8	240,1	12,6
Zwickau, LK	-17,5	-3,8	335,2	11,3
Dresden	10,5	28,9	512,4	5,1
Bautzen, LK	-16,4	-2,4	315,2	7,1
Görlitz, LK	-17,1	-3,3	269,6	12,8
Meißen, LK	-11,2	3,7	247,1	8,9
Sächsische Schweiz- Ostergebirge, LK	-9,1	6,1	246,8	8,5
Leipzig	7,9	25,9	503,0	12,2
Leipzig, LK	-8,7	6,6	262,2	9,1
Nordsachsen, LK	-12,2	2,6	201,2	9,7
Sachsen-Anhalt				
Dessau-Roßlau	-20,4	-7,2	86,0	14,0
Halle (Saale)	-12,3	2,2	229,2	11,5
Magdeburg	-6,4	9,3	228,1	9,5
Altmarkkreis Salzwedel, LK	-17,8	-3,8	88,2	9,0

Kreis/Stadt (Sortierung nach Kreiskennziffern)	Untergrenze ¹	Obergrenze ²	Bevölkerung 2011, in 1.000	Leerstand 2011, in Prozent
Anhalt-Bitterfeld, LK	-21,7	-8,5	172,1	9,1
Börde, LK	-14,8	-0,3	176,0	7,9
Burgenlandkreis, LK	-20,0	-6,6	189,7	10,1
Harz, LK	-17,6	-3,8	226,5	8,5
Jerichower Land, LK	-14,1	0,4	93,8	9,6
Mansfeld-Südharz, LK	-23,5	-10,6	147,9	7,8
Saalekreis, LK	-15,1	-0,7	191,7	7,2
Salzlandkreis, LK	-21,9	-8,8	205,5	10,2
Stendal, LK	-18,7	-5,0	119,2	9,0
Wittenberg, LK	-19,4	-5,9	133,0	7,8

Thüringen

Erfurt	-2,2	14,2	200,9	4,9
Gera	-14,3	0,1	96,1	12,1
Jena	-2,1	14,1	105,7	1,9
Suhl	-22,6	-9,8	37,0	8,2
Weimar	1,6	18,6	62,8	4,5
Eisenach	-5,9	9,8	41,8	8,5
Eichsfeld, LK	-12,3	2,6	102,3	5,0
Nordhausen, LK	-13,8	0,7	87,2	4,5
Wartburgkreis, LK	-15,5	-1,2	128,7	6,1
Unstrut-Hainich-Kreis, LK	-12,5	2,3	106,1	7,2
Kyffhäuserkreis, LK	-19,5	-6,0	80,1	8,2
Schmalkalden-Meiningen, LK	-14,9	-0,5	127,6	6,3
Gotha, LK	-11,4	3,5	136,3	6,7
Sömmerda, LK	-12,3	2,6	71,9	4,9
Hildburghausen, LK	-13,8	0,7	66,4	5,6
Ilm-Kreis, LK	-10,9	4,0	110,4	6,6
Weimarer Land, LK	-9,2	6,2	82,6	6,8
Sonneberg, LK	-18,8	-5,2	58,9	7,5
Saalfeld-Rudolstadt, LK	-20,0	-6,5	113,3	6,6
Saale-Holzland-Kreis, LK	-11,1	4,0	84,8	5,9
Saale-Orla-Kreis, LK	-16,9	-2,9	85,8	8,2
Greiz, LK	-20,0	-6,5	105,3	8,9
Altenburger Land, LK	-22,7	-9,7	96,7	12,1

¹ Konstante Wohnflächennachfrage pro Kopf. ² Steigende Wohnflächennachfrage pro Kopf.
Quellen: Statistisches Bundesamt, 2013b; Bertelsmann Stiftung 2013; eigene Berechnungen

Literatur

- Ackermann**, Gabriele, 2012, Erfolgskontrolle in der kommunalen Wirtschaftsförderung. Analyse und Modifikation einer fragwürdigen Forderung, Mainz
- Artmann**, Leo / **Kaps**, Marion, 2010, Veränderungen im mitteldeutschen Zentrale-Orte-System als räumliche Konsequenz des demographischen Wandels, in: Rosenfeld, Martin / Weiß, Dominik (Hrsg.), Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zwischen Politik und Marktmechanismus. Empirische Befunde, Hannover, S. 120–133
- BBSR** – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2009, Raumordnungsprognose 2025/2050, Berichte, Nr. 29, Bonn
- BBSR**, 2011, Wohnungsmarktprognose 2025, Analysen Bau.Stadt.Raum, Nr. 2/2011, Bonn
- BBSR**, 2012a, Raumordnungsbericht 2011, Bonn
- BBSR**, 2012b, Raumordnungsprognose 2030. Bevölkerung, private Haushalte, Erwerbspersonen, Analysen Bau.Stadt.Raum, Nr. 9/2012, Bonn
- Beermann**, Frank, 2006, Kooperativer Wohnungsrückbau. Strategien zur Überwindung des free-rider-Problems bei Stadtumbauaßnahmen, Göttingen
- Bertelsmann Stiftung**, 2013, wegweiser-kommune.de, <http://www.wegweiser-kommune.de/> [7.10.2013]
- Bizer**, Kilian / **Cichorowski**, Georg / **Henger**, Ralph / **Stephenson**, Natascha, 2009, Vom Leitbild der Flächenkreislaufwirtschaft zur Implementation, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, Sonderheft 16, S. 38–55
- Blotevogel**, Hans H., 2002, Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts, Hannover
- BMF** – Bundesministerium der Finanzen, 2013, Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunal Finanzen 2003 bis 2012, Berlin
- BMVBS** – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, 2006, Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland, Berlin
- BMVBS**, 2010, 4. Statusbericht. Stadtumbau vor neuen Herausforderungen, Berlin
- BMVBS**, 2012a, 10 Jahre Stadtumbau Ost. Berichte aus der Praxis, Berlin
- BMVBS**, 2012b, Stadtumbau West. Evaluierung des Bund-Länder-Programms, Berlin
- BMVBS**, 2013, „Menschen und Erfolge“ Wettbewerb 2011–2013. Aktiv für ländliche Infrastruktur, Berlin
- BMVBS / BBSR**, 2009, Die Städtebauförderungsdatenbank des BBSR. Programmstruktur und Fördermitteleinsatz, BBSR-Berichte KOMPAKT, Nr. 9/2009, Bonn
- Bundesamt für Raumentwicklung**, 2000, Siedlungsentwicklung und Infrastrukturkosten. Schlussbericht, Bern
- Demary**, Markus / **Voigtländer**, Michael, 2009, Immobilien 2025. Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Wohn- und Büroimmobilienmärkte, IW-Analysen, Nr. 50, Köln
- Deutscher Bundestag**, 2013, Bund-Länder-Bericht zum Programm Stadtumbau Ost. Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 17/10942, <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP17/478/47834.html> [30.7.2013]

- Eekhoff**, Johann, 2006, Wohnungs- und Bodenmarkt, Tübingen
- empirica**, 2013, CBRE-empirica-Leerstandsindex 2009–2011. Ergebnisse und Methoden, http://www.cbre.de/portal/pls/portal/CBWEB.utils_news_public.show_image?id=14559&field=doc1&trans=n [8.10.2013]
- Engelhardt**, Gary V. / **Poterba**, James M., 1991, House prices and demographic change. Canadian evidence, in: *Regional Science and Urban Economics*, 21. Jg., Nr. 4, S. 539–546
- Fina**, Stefan / **Siedentop**, Stefan, 2009, Steuerung der Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung mit negativplanerischen Instrumenten. Analyse und Bewertung des Instrumenteneinsatzes in vier Modellregionen, *Land Use Economics and Planning – Discussion Paper Series*, Nr. 09-10, Göttingen
- Gans**, Paul et al., 2009, Wirtschaftsfaktor Immobilien. Die Immobilienmärkte aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive, Berlin
- Gatzweiler**, Hans-Peter / **Milbert**, Antonia, 2009, Schrumpfende Städte wachsen und wachsende Städte schrumpfen, in: *Informationen zur Raumentwicklung*, Nr. 7, S. 443–455
- Glaeser**, Edward L., 2012, *Triumph of the city. How our greatest invention makes us richer, smarter, greener, healthier, and happier*, New York
- Gutsche**, Jens-Martin, 2003, Auswirkungen neuer Wohngebiete auf die kommunalen Haushalte. Modellrechnungen und Erhebungsergebnisse am Beispiel des Großraums Hamburg, *ECTL Working Paper*, Nr. 18, Hamburg
- Haas**, Heide / **Henger**, Ralph / **Voigtländer**, Michael, 2013, Reale Nachfrage oder bloße Spekulation. Ist der deutsche Wohnimmobilienmarkt überhitzt?, *IW policy paper*, Nr. 8/2013, Köln
- Hamburger Abendblatt**, 2010, SPD will gegen Leerstand von Wohnungen vorgehen, <http://www.abendblatt.de/hamburg/article1608168/SPD-will-gegen-Leerstand-von-Wohnungen-vorgehen.html> [8.10.2013]
- Henger**, Ralph / **Köller**, Mareike, 2011, Fiskalische kommunale Anreize zur Ausweisung neuer Wohnbaugebiete im regionalen Vergleich, in: Bizer, Kilian / Einig, Klaus / Köck, Wolfgang / Siedentop, Stefan (Hrsg.), *Raumordnungsinstrumente zur Flächenverbrauchsreduktion. Handelbare Flächenausweisungsrechte in der räumlichen Planung*, Baden-Baden, S. 243–274
- Henger**, Ralph / **Schier**, Michael / **Voigtländer**, Michael, 2013, *Immobilienpolitik 2013. Die Wahlprogramme von Union, FDP, SPD und Grüne im Vergleich*, Köln
- Henger**, Ralph / **Thomä**, Jörg, 2009, Fiskalische Wirkungsanalysen zur Bewertung der Siedlungsentwicklung. Ein (Fehl-)Versuch zur Flächenverbrauchsreduktion?, in: *Zeitschrift für angewandte Umweltforschung*, 19. Jg., Nr. 1-2, S. 58–77
- IW Consult**, 2008, *INSM Entsorgungsmonitor 2008: Abfall- und Abwassergebühren im Vergleich. Die 100 größten deutschen Städte*, Köln
- Junkernheinrich**, Martin / **Micosatt**, Gerhard, 2005, *Kommunale Daseinsvorsorge im Ruhrgebiet bei rückläufiger Bevölkerung. Einnahmeseitige Handlungsspielräume, aufgabenbezogene Bedarfsverschiebungen, kommunalpolitische Handlungsoptionen*, Das Ruhrgebiet, Essen

- Just**, Tobias, 2011, Regionale Bevölkerungsprognosen. Unsicher, instabil, dennoch wertvoll, Frankfurt am Main
- Klein**, Christian, 2009, Akquisitionen und der Winner's Curse. Warum der Sieger oft der Verlierer ist, in: Zeitschrift für Controlling & Management, 53. Jg., Nr. 1, S. 88–92
- Köller**, Mareike, 2013, Baustelle Kommunen: Demografischer Wandel trifft kommunale Infrastruktur, Fokus Volkswirtschaft, Nr. 30, Frankfurt am Main
- Krumm**, Raimund, 2007, Neue Ansätze zur flächenschutzpolitischen Reform des Kommunalen Finanzausgleichs, IAW-Diskussionspapiere, Nr. 37, Tübingen
- Küpper**, Patrick, 2011, Regionale Reaktionen auf den demographischen Wandel in dünn besiedelten, peripheren Räumen, IÖR Schriften, Nr. 53, Berlin
- Mankiw**, N. Gregory / **Weil**, David N., 1989, The Baby Boom, the Baby Bust, and the Housing Market, in: Regional Science and Urban Economics, 19. Jg., Nr. 2, S. 235–258
- Pomogajko**, Kirill / **Voigtländer**, Michael, 2012, Demografie und Immobilien. Der Einfluss der erwarteten Flächennachfrage auf die heutigen Wohnimmobilienpreise, in: IW-Trends, 39. Jg., Nr. 2, S. 55–69
- Poterba**, James M., 2001, Demographic Structure and Asset Returns, in: Review of Economics and Statistics, 83. Jg., Nr. 4, S. 565–584
- Pütz**, Thomas / **Spangenberg**, Martin, 2006, Zukünftige Sicherung der Daseinsvorsorge. Wie viele Zentrale Orte sind erforderlich?, in: Informationen zur Raumentwicklung, Nr. 6/7, S. 337–344
- Reidenbach**, Michael et al., 2007, Zur fiskalischen Wirkung von neuen Wohn- und Gewerbegebieten auf den Haushalt einer Gemeinde, Berlin
- Schiller**, Georg / **Siedentop**, Stefan, 2005, Infrastrukturfolgekosten der Siedlungsentwicklung unter Schrumpfbedingungen, in: Dokumente und Informationen zur Schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung, 41. Jg., Nr. 1, S. 23–35
- Schleich**, Joachim / **Hillenbrand**, Thomas, 2009, Determinants of residential water demand in Germany, in: Ecological Economics, 68. Jg., Nr. 6, S. 1756–1769
- Siedentop**, Stefan et al., 2006, Siedlungsentwicklung und Infrastrukturfolgekosten. Bilanzierung und Strategieentwicklung, BBR-Online-Publikation, Nr. 3, Bonn
- SOEP** – Sozio-oekonomisches Panel, 2013, Daten der Jahre 1984–2011, Berlin
- Spars**, Guido, 2012, Leerstand als Koordinationsproblem, in: Rottke, Nico / Voigtländer, Michael (Hrsg.), Immobilienwirtschaftslehre, Band II: Ökonomie, Köln, S. 447–468
- Statistisches Bundesamt**, 2009, Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt**, 2013a, Zensus 2011. Erste Ergebnisse des Zensus 2011 für Gebäude und Wohnungen. Ausgewählte Daten für Gemeinden, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt**, 2013b, Zensus 2011. Gemeindeverzeichnis-Sonderveröffentlichung, Gebietsstand: 31.12.2011 (Jahr), Wiesbaden

Kurzdarstellung

Die aktuell deutlich steigenden Immobilienpreise und Mieten in den Ballungszentren und Universitätsstädten Deutschlands verdecken die Tatsache, dass die Mehrheit der Bevölkerung in Regionen lebt, in denen die Preise und Mieten entweder konstant bleiben oder sogar stark rückläufig sind: Wegfallende Nachfrage, leerstehende Häuser und steigende Infrastrukturkosten lösen in Teilen Ostdeutschlands, des Saarlands oder auch in Regionen Nord- und Süddeutschlands Negativspiralen aus. Diese belasten nicht nur die dortigen Immobilienmärkte, sondern stellen auch die Finanzierbarkeit der betroffenen Kommunen insgesamt infrage. Die vorliegende IW-Position analysiert die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Nachfrage nach Wohnflächen auf Landes- und kommunaler Ebene. Darauf aufbauend wird der Zusammenhang zwischen demografischem Wandel und Leerstand diskutiert. Darüber hinaus werden verschiedene Lösungsansätze aufgezeigt, mit denen sich die notwendigen Anpassungen an eine rückläufige und alternde Bevölkerung bewältigen lassen. Anhand von zehn Thesen wird erläutert, wie das Leerstandsproblem gemindert werden kann und wie es gelingen kann, die Innenentwicklung der Städte und Gemeinden zu stärken.

Abstract

Steeplly rising real estate prices and rents in Germany's conurbations and university towns conceal the fact that the majority of the population lives in regions in which prices and rents are either steady or actually falling quite rapidly. In parts of eastern Germany, the Saarland and in certain regions in the north and south, declining demand, empty housing and increasing infrastructure costs are triggering downward price spirals. These are not only putting the local property markets under strain but also casting doubt on the overall financial viability of local government in such areas. The present study analyses the effects of demographic change on the demand for housing and goes on to discuss the connection between demographics and the vacant housing stock. Additionally, the authors propose a number of different solutions for handling the adjustments necessary if the housing market is to adapt to a declining and aging population. Ten theses explain how the problem of empty housing can be alleviated and how the development of town and city centres can be successfully promoted.

Die Autoren

Dr. rer. pol. **Ralph Henger**, geboren 1976 in Köln; Studium der Volkswirtschaftslehre in Erlangen-Nürnberg und München sowie Promotion in Göttingen; seit 2010 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Economist im Kompetenzfeld „Immobilienökonomik“.

Michael Schier, M. Sc., geboren 1986 in Gerolstein; Bachelorstudium der Betriebswirtschaftslehre sowie Master in Economics and Institutions in Marburg; seit 2013 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Economist im Kompetenzfeld „Immobilienökonomik“.

Prof. Dr. rer. pol. **Michael Voigtländer**, geboren 1975 in Leverkusen; Studium der Volkswirtschaftslehre in Münster und Köln sowie Promotion in Köln; seit 2005 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Senior Economist und Leiter des Kompetenzfelds „Immobilienökonomik“; zudem Dozent für Immobilienökonomie an der EBS Universität für Wirtschaft und Recht, an der IREBS International Real Estate Business School der Universität Regensburg, der Bergischen Universität Wuppertal und der Akademie deutscher Genossenschaften sowie seit 2011 Honorarprofessor für Volkswirtschaftslehre an der Hochschule Bonn-Rhein-Sieg.

In der Reihe **IW-Analysen** – Forschungsberichte aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln sind erschienen:

Mahammad Mahammadzadeh /
Esther Chrischilles / Hendrik Biebeler
**Klimaanpassung
in Unternehmen und Kommunen**
Betroffenheiten, Verletzlichkeiten und
Anpassungsbedarf
IW-Analysen 83, 2013, 186 Seiten, 26,90 €

Eric Heymann / Oliver Koppel /
Thomas Puls
**Evolution statt Revolution – die Zukunft
der Elektromobilität**
IW-Analysen 84, 2013, 110 Seiten, 19,90 €

Christina Anger / Vera Demary /
Axel Plünnecke / Oliver Stettes
Bildung in der zweiten Lebenshälfte
Bildungsrendite und volkswirtschaftliche
Effekte
IW-Analysen 85, 2013, 108 Seiten, 19,90 €

Hagen Lesch
Ökonomik des Arbeitskampfrechts
IW-Analysen 86, 2013, 110 Seiten, 19,90 €

Vera Demary / Lydia Malin /
Susanne Seyda / Dirk Werner
Berufliche Weiterbildung in Deutschland
Ein Vergleich von betrieblicher und
individueller Perspektive
IW-Analysen 87, 2013, 102 Seiten, 19,90 €

Institut der deutschen Wirtschaft Köln
(Hrsg.)
**Die Zukunft der Industrie in Deutschland
und Europa**
IW-Analysen 88, 2013, 122 Seiten, 21,90 €

Judith Niehues / Thilo Schaefer /
Christoph Schröder
**Arm und reich in Deutschland:
Wo bleibt die Mitte?**
Definition, Mythen und Fakten
IW-Analysen 89, 2013, 64 Seiten, 18,90 €

Markus Demary / Thomas Schuster
Die Neuordnung der Finanzmärkte
Stand der Finanzmarktregulierung
fünf Jahre nach der Lehman-Pleite
IW-Analysen 90, 2013, 126 Seiten, 21,90 €

Dominik H. Enste / Heide Haas /
Jana Wies
Internationaler Gerechtigkeitsindex
Analysen und Ergebnisse für 28 Industrie-
staaten
IW-Analysen 91, 2013, 70 Seiten, 18,90 €

Vera Demary / Wido Geis /
Christiane Konegen-Grenier /
Axel Plünnecke / Susanne Seyda
Internationalisierung der Bildung
Wie das deutsche Bildungssystem
für Menschen aus dem Ausland
attraktiver werden kann
IW-Analysen 92, 2013, 60 Seiten, 14,90 €

Hubertus Bardt / Hanno Kempermann /
Karl Lichtblau
**Deutsche Unternehmen im Wettbewerb
um Rohstoffe**
Versorgungsrisiken und
Absicherungsstrategien
IW-Analysen 93, 2013, 68 Seiten, 16,90 €

Bestellungen über www.iwmedien.de/bookshop