

empirica

Forschung und Beratung

empirica ag
Zweigniederlassung Bonn
Kaiserstr. 29
53113 Bonn
Tel. 0228 91489-0
Fax 0228 217410
bonn@empirica-institut.de

**Entwicklung der quantitativen und qualitativen
Neubaunachfrage auf den Wohnungsmärkten in
NRW bis 2030**

**Auftraggeber: Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und
Verkehr des Landes NRW**

Ansprechpartner: Petra Heising, Sebastian Hein, Lukas Weiden

Projektnummer: 2010113
Bonn: Dezember 2010

INHALTSVERZEICHNIS

ZUSAMMENFASSUNG UND FAZIT	1
1. Neue Trends	1
2. Neubaunachfrage in den Regionen NRWs bis 2030	3
3. Fazit und Empfehlungen	10
WOHNUNGSNACHFRAGE IN NRW	13
1. Die Zeiten haben sich geändert	13
1.1 Ungewohnte Schrumpfung	13
1.2 Neuer Forschungsansatz und neue Begrifflichkeit	14
1.2.1 Historie der Wohnungsmarktprognosen	14
1.2.2 Neue Begrifflichkeiten: qualitative Neubaunachfrage statt Ersatzquote	16
1.3 Ziel und Aufbau der Studie	20
1.4 Zum Umgang mit Unsicherheiten	21
2. Abschätzung der zukünftigen Neubaunachfrage in NRW	23
2.1 Demografisch bedingte Neubaunachfrage am Beispiel einer wachsenden und einer schrumpfenden Region	23
2.1.1 Modellstruktur	23
2.1.2 Wohnungsmarktregionen in NRW	24
2.1.3 Divergierende Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung	26
2.1.4 Nachfrage nach Einfamilienhäusern und Geschosswohnungen	33
2.1.5 Ergebnis für eine wachsende Region: Neubaunachfrage bleibt hoch	35
2.1.6 Ergebnis für eine schrumpfende Region: Wohnungsüberhänge nehmen zu	38
2.1.7 Fazit: Demografisch bedingte Neubaunachfrage nur in wachsenden Regionen	40
2.2 Qualitätsbedingte Neubaunachfrage am Beispiel einer wachsenden und einer schrumpfenden Region	40
2.2.1 Der ominöse Ersatzbedarf – neues Modell für eine unbekannte Größe	40
2.2.2 Regressionsergebnis: Bestimmungsfaktoren der qualitativen Nachfrage	44
2.2.3 Vergleich der qualitätsbedingten Neubaunachfrage in den Regionen Köln und Recklinghausen	46
2.2.4 Wachsende Region: Qualitätsbedingte Neubaunachfrage spielt noch keine Rolle	47

2.2.5	Schrumpfende Region: Neubaunachfrage und wachsende Wohnungsüberhänge	47
2.2.6	Fazit: Neubaunachfrage bleibt in allen Regionen hoch, aber Zunahme der Wohnungsüberhänge (Leerstand) nur in schrumpfenden Regionen	49
2.3	Überblick über alle Regionen in Nordrhein-Westfalen	50
2.3.1	Demografisch bedingte Neubaunachfrage in den Regionen NRWs	50
2.3.2	Qualitätsbedingte Neubaunachfrage nach Einfamilienhäusern und Geschosswohnungen	50
2.3.3	Gesamte Neubaunachfrage nach Einfamilienhäusern und Geschosswohnungen	54
2.3.4	Entwicklung der Wohnungsüberhänge in NRW	57
2.3.5	Annahmen der Verteilungsrechnung auf Kreisebene	58
2.3.6	Auswirkungen alternativer Wanderungsannahmen	59
2.4	Fazit: Nicht Neubauvolumen, sondern Leerstandsentwicklung divergiert	67
2.4.1	Ergebnisse für die Regionen	67
2.4.2	Landesweite Kernaussagen	72
3.	Neue Entwicklungen auf den Wohnungsmärkten in NRW bis 2030	77
3.1	Das neue Nebeneinander von Schrumpfung und Wachstum	77
3.2	Marktreaktionen	78
3.2.1	Wohnungsbestand altert schneller	78
3.2.2	Starres Angebot wirkt preistreibend	79
3.2.3	Flächenbereitstellung über Flächenrecycling	79
3.2.4	Mieten deuten auf relative Attraktivität	81
3.2.5	Heutige Neubauqualitäten bestimmen Leerstand von morgen	82
3.2.6	Wohnungsüberhänge führen zu Sanierung, Abriss oder Leerstand	83
3.2.7	Modellrechnung zum zukünftigen Umgang mit Wohnungsüberhängen	86
3.2.8	Wohnungsüberhänge im Einfamilienhausbereich städtischer Regionen nur bedingt zu erwarten	89
3.3	Neue Zielkonflikte in der Wohnungspolitik	91
3.3.1	Alte Ziele mit neuer Gewichtung	91
3.3.2	Neubaunachfrage: Preise niedrig halten oder Flächeninanspruchnahme reduzieren?	92
3.3.3	Auf jeden Fall sinnvoll: Nachhaltige Qualitäten schaffen	94
3.4	Ansatzpunkte für wohnungspolitische Strategien	94
3.4.1	Die richtigen Anreize setzen	94
3.4.2	Leerstände steuern – Entstehungsgründe für Wohnungsüberhänge beachten	95
3.4.3	Subventionierungen für Sanierung, Umnutzung, Abriss und Leerstand	96
3.4.4	Rolle der Landesförderung: Auswirkungen der Förderkulisse des Landes NRW	99

3.4.5	Zukünftige Handlungsfelder – Eckpunkte für regional differenzierte Strategien von Kommunen – Empfehlungen für wachsende Regionen	104
3.4.6	Zukünftige Handlungsfelder – Eckpunkte für regional differenzierte Strategien von Kommunen – Empfehlungen für schrumpfende Regionen	104
3.4.7	Wohnungsmarktbeobachtung – bessere Datenerhebung und genaueres Hinsehen	105

ZUSAMMENFASSUNG UND FAZIT

1. Neue Trends

Neue Trends auf den regionalen Wohnungsmärkten in NRW

Die Zeiten des Wachstums sind vorbei. Dabei entwickeln sich die Regionen auseinander: Während einige schon schrumpfen, wachsen andere noch weiter. Politische Strategien müssen auf diese neue Divergenz angepasst werden. In schrumpfenden Regionen geht es nicht mehr nur um Wohnungsknappheit und steigende Preise, sondern zunehmend auch um Wohnqualitäten in den Beständen, qualitätsbedingten Neubau und wachsende Leerstände. Entsprechend müssen neue Strategien entwickelt und diese auch zeitlich und räumlich differenziert ausgestaltet werden.

Das Phänomen: Neubau trotz Leerstand

Wohnungsleerstände und paralleler Neubau werden zum gewohnten Bild. Trotz hoher und weiter wachsender Leerstände gibt es sogar in Schrumpfungsregionen immer noch beachtliche Baufertigstellungen. Die Leerstände konzentrieren sich meist auf wenig attraktive Standorte und Bauformen. Den Neubau fragen eher wohlhabende Haushalte mit hohen Ansprüchen nach, die im Bestand keine für sie adäquaten Wohnungen finden.

Klassische Wohnungsmarktprognose

Klassische Wohnungsmarktprososen können dieses Phänomen nicht befriedigend erklären. Denn sie basieren auf einer normativen Methodik, die einen bestimmten Grad der Wohnungsversorgung anstrebt (z.B. x Wohnungen pro Haushalt). Die Abweichung des Wohnungsbestandes von diesem Bedarf beziffert den quantitativen Zusatzbedarf. Zu diesem wird lediglich ein exogener **Ersatzbedarf** hinzugerechnet, der sich aus der Vorstellung ergibt, dass Wohnungen einem physisch-technischen Verschleiß unterliegen. Dessen Ausmaß wird in den klassischen Prognosen ebenfalls normativ festgelegt (z.B. 0,1 bis 0,5 Prozent des Bestandes).

Denkfehler der klassischen Methode

Die klassische Methode berechnet nur einen Bedarf und keine Nachfrage. Nachfrage ist der Bedarf, der durch eine Kauf- oder Mietentscheidung am Markt wirksam wird. Durst erhöht den Bedarf nach Wasser und nach Wein; erst zusammen mit Präferenzen und Kaufkraft ergibt sich aus dem Bedarf eine Nachfrage nach Wasser oder Wein. Entsprechend muss z.B. nicht jede physisch-technisch unzureichende Wohnung ersetzt werden: Einerseits haben nicht alle Nachfrager ausreichend Kaufkraft für Neubau. Andererseits entsteht Neubaunachfrage nicht erst, wenn Wohnungen unbewohnbar sind,

sondern schon dann, wenn sich die Präferenzen der Nachfrager ändern (z.B. größere Wohnungen, kleinere Gebäude, bessere Ausstattung, höherer Energiestandard).

Neue Methodik: Nachfrage- statt Bedarfsprognose

In dieser Studie wird eine neue Methodik entwickelt. Schon seit einiger Zeit prognostiziert empirica anstelle eines Zusatzbedarfs die **quantitative Neubaunachfrage**, also eine demographisch bedingte Veränderung der Zahl wohnungsnachfragender Haushalte. Erstmals wird in dieser Studie anstelle des Ersatzbedarfs auch eine **qualitative Neubaunachfrage** geschätzt. Dabei steigt die Neubaunachfrage genau dann über das demographisch bedingte Maß hinaus, wenn die Qualität des Wohnungsbestands nicht mehr den Anforderungen der Nachfrager entspricht. Dies ist der Fall, sobald Wohnungssuchende im vorhandenen Bestand nicht mehr die Qualität vorfinden, die ihren Ansprüchen genügt.

Determinanten der qualitativen Neubaunachfrage

Die qualitative Neubaunachfrage variiert zeitlich und regional. Damit ist sie – anders als der normative Ersatzbedarf – kein fester Anteil am Wohnungsbestand. Die tatsächlichen **Bestimmungsfaktoren** werden im Rahmen dieser Studie erstmals empirisch untersucht. Demnach bestimmen vor allem Merkmale des Gebäudebestands (z.B. Anteil Alt- oder Geschosswohnungsbau) und Marktdynamik (schrumpfende vs. wachsende Region) das Ausmaß der qualitativen Neubaunachfrage.

- a. In Wachstumsmärkten ist die qualitätsbedingte Neubaunachfrage mit einer Ausweitungsnachfrage verknüpft (steigende Zahl von Haushalten). Somit ist die rein qualitätsbedingte Neubaunachfrage relativ gering. Die demographisch bedingte Neubaunachfrage schafft ausreichend Neubau mit den gewünschten Qualitäten. Der hohe Marktdruck erleichtert die Vermarktung schlechter Qualitäten und das hohe Mietniveau ermöglicht z.B. aufwendige Aufwertungsmaßnahmen.
- b. In schrumpfenden Märkten aber findet eine solche „automatische“ Aufwertung des Wohnungsbestands nicht mehr statt. Die Bedeutung der rein qualitätsbedingten Neubaunachfrage wächst und wird letztlich zum alleinigen Grund für Neubau.

Neubau trotz Leerstand – zusätzlicher Leerstand wegen Neubau

Der qualitätsbedingte Neubau führt zu wachsenden Wohnungsüberhängen in gleicher Höhe. Die Wohnungsleerstände in schrumpfenden Regionen wachsen also nicht nur, weil die Haushaltszahlen sinken. Zusätzlich wachsen sie, weil die Haushalte Qualitäten nachfragen, die im Bestand nicht angeboten werden.

2. Neubaunachfrage in den Regionen NRW bis 2030

Modelle und Bandbreiten

Die zukünftige Wohnungsnachfrage in NRW hängt in großem Maße von den zukünftigen Wanderungen ab, die sich nur schwer vorhersehen lassen. Zudem kann sich das Haushaltsbildungsverhalten weiter ändern. Vor dem Hintergrund dieser Unsicherheiten bezieht sich die vorliegende Studie nicht nur auf eine bestimmte Haushaltsprognose, sondern berücksichtigt auch Alternativen: Das **Basismodell** unterstellt Wanderungen und ein Haushaltsbildungsverhalten gemäß der aktuellen Bevölkerungs- und Haushaltsprognose des IT.NRW,¹ aggregiert auf Ebene der empirischen Wohnungsmarktregionen. Die **Variante V1** unterstellt bis 2030 eine ähnliche Netto-Zuwanderung, die sich aber zeitlich und räumlich anders verteilt. Außerdem wird das veränderte Haushaltsbildungsverhalten nicht nur insgesamt, sondern auch altersspezifisch fortgeschrieben.² Die **Variante VO** unterscheidet sich von V1 dadurch, dass keine weitere Nettozuwanderung nach Deutschland angenommen wird, so dass der Wanderungssaldo für NRW erst noch leicht positiv ist, dann aber allmählich negativ wird. Die Ergebnisse aller drei Modelle werden als Bandbreite der möglichen Zukunftsentwicklung interpretiert. Durch die zeitliche und räumliche Differenzierung in den Modellen wird deutlich, welche Regionen gemessen an ihren Haushaltszahlen in Zukunft noch wachsen, welche tendenziell schrumpfen und welche nur unter bestimmten Wanderungskonstellationen oder nur noch vorübergehend wachsen.

Die **landesweite Kernaussagen** aus dem Basismodell lauten (vgl. Abbildung 1):

- Gemäß der IT.NRW-Haushaltsprognose werden in den wachsenden Regionen NRW die **Haushaltszahlen bis 2030** um +274.100 zunehmen. Umgerechnet auf wohnungsnachfragende Haushalte (getrennt nach EZFH und MFH-Nachfragern) und aufaddiert über die jeweils wachsenden Regionen eines Fünf-Jahres-Zeitraums³ errechnet sich daraus eine **demografisch bedingte Neubaunachfrage** nach Wohnungen (+299.100 WE). In den schrumpfenden Regionen werden die Haushaltszahlen um -157.700

¹ Quelle: IT.NRW, Vorausberechnung der Bevölkerung in den kreisfreien Städten und Kreisen Nordrhein-Westfalens 2008 bis 2030/2050 (Statistische Analysen und Studien, Band 60). Und: IT.NRW, Auswirkungen des demografischen Wandels - Modellrechnungen zur Entwicklung der Privathaushalte und Erwerbspersonen (Statistische Analysen und Studien, Band 64), hieraus: Trendvariante.

² Neben dem Altersstruktureffekt, der z.B. die Zunahme der Seniorenhaushalte berücksichtigt, wird auch ein Kohorteneffekt fortgeschrieben, der ausdrückt, dass z.B. 30jährige heute in kleineren Haushalten leben als 30jährige früher, und der daher unterstellt, dass zukünftige 30jährige in noch kleineren Haushalten leben werden.

³ Durch das Aufaddieren über mehrere Zeiträume wird die zeitliche Dimension der Wohnungsnachfrage sichtbar gemacht: Eine Region, die in den nächsten zehn Jahren noch wächst, aber danach bis 2030 wieder schrumpft, hat zunächst noch eine positive Neubaunachfrage. Im Jahr 2030 werden diese Häuser dann zwar rein quantitativ nicht mehr alle gebraucht, aber dennoch sind sie erst einmal gebaut worden. Diese "Bergauf-Bergab-Bewegung" werden in den nächsten Jahren mehrere Regionen in NRW durchmachen. Deswegen ist die Neubaunachfrage höher als der reine Stichtagsvergleich der Haushaltzahl zwischen 2030 und 2010 vermuten lässt.

zurückgehen. Der landesweite Saldo zwischen 2008 und 2030 beträgt entsprechend +116.400 Haushalte.

- Darüber hinaus wird es in allen Regionen eine **qualitativ bedingte** Neubaunachfrage geben (+412.300 WE), die vor allem in schrumpfenden Regionen eine Rolle spielt, weil hier die fehlende demografisch bedingte Neubaunachfrage keine neuen Qualitäten mehr schafft. Die Bedeutung der **qualitativ bedingten** Neubaunachfrage wird so steigen, dass sie bis 2030 über die Hälfte der gesamten Neubaunachfrage in NRW ausmacht.
- Zur Befriedigung beider Nachfragekomponenten **müssen im Basismodell bis 2030 insgesamt +711.400 Wohnungen in NRW neu gebaut** werden, davon +399.800 Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern und +311.600 in Mehrfamilienhäusern. Gleichzeitig entstehen landesweit neue **Wohnungsüberhänge in Höhe von +601.600 WE**, die langfristig nicht mehr nachgefragt werden. Wenn sie nicht durch Zusammenlegungen, Abrisse usw. vom Markt genommen werden, werden sie dauerhaft leer stehen.

Jedes Modell ist mit Unsicherheiten behaftet. Bei einer anderen räumlichen Verteilung der Wanderungen (wachsende Regionen wachsen weniger, schrumpfende Regionen schrumpfen weniger) und bei **kleineren Haushalten** (Haushaltsbildungsverhalten bestimmter Altersgruppen verändert sich weiter), würde eine vergleichbare Einwohnerentwicklung im Modell V1 zu folgender Neubaunachfrage und folgenden Wohnungsüberhängen führen (vgl. Abbildung 2):

- Zur Befriedigung beider Nachfragekomponenten **müssen im Modell V1 bis 2030 insgesamt +654.300 Wohnungen in NRW neu gebaut** werden, davon 411.500 Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern und +242.900 in Mehrfamilienhäusern. Gleichzeitig entstehen landesweit neue **Wohnungsüberhänge in Höhe von +489.300 WE**, die langfristig nicht mehr nachgefragt werden. Wenn sie nicht durch Zusammenlegungen, Abrisse usw. vom Markt genommen werden, stehen sie dauerhaft leer.
- Das zukünftige **Haushaltsbildungsverhaltens** hat also einen immensen Einfluss auf die zukünftige Wohnungsnachfrage. Eine weitere Verkleinerung der Haushalte für bestimmte Altersgruppen (Zunahme der Trennungsfälle, Zunahme der Fernbeziehungen, verzögerte oder ganz vermiedene Familienbildungsphase) würde den Bevölkerungsrückgang in Deutschland in Bezug auf die Wohnungsnachfrage länger kompensieren. - Die hohe Bedeutung des zukünftigen Haushaltsbildungsverhaltens für die zukünftige Wohnungsnachfrage wird in den aktuellen Diskussionen zum demografischen Wandel noch deutlich unterschätzt.

In den letzten Jahren gab es **kaum noch Zuwanderung** nach Deutschland. Wenn dies dauerhaft so bleibt, dann wird es in NRW gemäß dem Modell V0 selbst bei weiterer altersspezifischer Verkleinerung der Haushalte schon in den nächsten Jahren zu einem Haushaltsrückgang in allen Regionen und damit zu demografisch bedingten Wohnungsüberhängen kommen (vgl. Abbildung 2):

- Zur Befriedigung beider Nachfragekomponenten **müssen im Modell V0 bis 2030 insgesamt +670.800 Wohnungen in NRW neu gebaut** werden, davon +383.400 Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern und +287.400 in Mehrfamilienhäusern. Gleichzeitig entstehen landesweit neue **Wohnungsüberhänge in Höhe von +724.000 WE**, die langfristig nicht mehr nachgefragt werden. Wenn sie nicht durch Zusammenlegungen, Abrisse usw. vom Markt genommen werden, stehen sie dauerhaft leer.
- Eine demografisch bedingte Neubaunachfrage wird es dann allenfalls noch im Ein- und Zweifamilienhaussektor geben, weil hier die Einfamilienhausnachfrage der nachrückenden Generationen noch eine gewisse Zeit höher sein wird als die Zahl der frei werdenden Einfamilienhäuser einer Region. Da aber langfristig überall die Haushaltszahlen sinken und gleichzeitig die qualitätsbedingte Neubaunachfrage dann auch für Einfamilienhäuser steigt, wird es langfristig **auch in wachsenden Regionen** im Einfamilienhausbereich wachsende Wohnungsüberhänge geben können. Die damit verbundenen **Preissenkungen** werden dazu führen, dass sich mehr Haushalte Einfamilienhäuser leisten können. Zumindest in städtischen Regionen ist daher nicht mit Leerständen in Einfamilienhäusern zu rechnen, sondern stattdessen mit entsprechend höheren Wohnungsleerständen in Mehrfamilienhäusern.
- Umso drastischer wirkt sich der Haushaltsrückgang im Geschosswohnungssektor aus: Vor allem in den am stärksten schrumpfenden Regionen addieren sich demografisch bedingte und qualitätsbedingte **Wohnungsüberhänge** zu einem in Westdeutschland noch nie gekanntem Ausmaß. Ohne demografische bedingte Neubaunachfrage steigt die qualitätsbedingte Neubaunachfrage, so dass es selbst in den schrumpfenden Regionen noch zu Neubau von Geschosswohnungen kommen wird, für den sich Nachfrager finden lassen.

Abbildung 1: Ergebnisse im Basismodell:

	Haushalte					
	2008	2020	2030	Veränderung 2008-2020	Veränderung 2020-2030	Veränderung 2008-2030
Summe wachsende Regionen jeweils	4.420.700	4.623.600	4.694.800	202.900	71.200	274.100
Summe schrumpfende Regionen jeweils	4.163.500	4.135.300	4.005.800	-28.200	-129.500	-157.700
NRW	8.584.200	8.758.900	8.700.600	174.700	-58.300	116.400

Summen 2010 bis 2030

	EZFH-Neubaunachfrage			MFH-Neubaunachfrage		
	demo- grafisch	qualitativ	Summe	demo- grafisch	qualitativ	Summe
Summe wachsende Regionen jeweils	187.100	51.700	238.800	79.700	68.000	147.700
Summe schrumpfende Regionen jeweils	28.700	132.300	161.000	3.600	160.400	163.900
NRW	215.900	184.000	399.800	83.300	228.300	311.600

	Neubaunachfrage insgesamt			zusätzliche Wohnungsüberhänge*		
	demo- grafisch	qualitativ	Summe	EZFH	MFH	Summe
Summe wachsende Regionen jeweils	266.900	119.600	386.500	51.800	90.300	142.200
Summe schrumpfende Regionen jeweils	32.300	292.700	324.900	162.700	296.800	459.400
NRW	299.100	412.300	711.400	214.500	387.100	601.600

Wachsende Regionen im Basismodell (d.h. gemäß IT.NRW-Haushaltsprognose) sind: Borken, Bonn, Köln, Kleve, Paderborn, Aachen, Euskirchen, Münster, Düsseldorf, Soest, Hamm, Solingen, Viersen. **Schrumpfende Regionen im Basismodell** sind: Bielefeld, Olpe, Oberbergischer Kreis, Essen, Herford, Dortmund, Duisburg, Höxter, Wuppertal, Recklinghausen, Siegen, Bochum, Hagen, Märkischer Kreis, Hochsauerlandkreis. - * Abriss oder Leerstand. Aufgrund dann sinkender Preise für EZFH wird sich der Leerstand anders als hier dargestellt teilweise von EZFH auf MFH verschieben.

empirica

Abbildung 2: Ergebnisse der Modellrechnungen V1 und V0:

... Modell V1:

	Haushalte					
	2008	2020	2030	Veränderung 2008-2020	Veränderung 2020-2030	Veränderung 2008-2030
Summe wachsende Regionen jeweils	6.760.100	7.112.600	7.115.400	352.500	2.800	355.300
Summe schrumpfende Regionen jeweils	1.824.100	1.837.400	1.771.400	13.300	-66.000	-52.700
NRW	8.584.200	8.950.000	8.886.800	365.800	-63.200	302.600

Summen 2010 bis 2030

	EZFH-Neubaunachfrage			MFH-Neubaunachfrage		
	demo- grafisch	qualitativ	Summe	demo- grafisch	qualitativ	Summe
Summe wachsende Regionen jeweils	224.400	126.300	350.700	64.700	137.900	202.600
Summe schrumpfende Regionen jeweils	14.800	46.000	60.800	4.600	35.700	40.300
NRW	239.200	172.300	411.500	69.300	173.600	242.900

	Neubaunachfrage insgesamt			zusätzliche Wohnungsüberhänge*		
	demo- grafisch	qualitativ	Summe	EZFH	MFH	Summe
Summe wachsende Regionen jeweils	289.100	264.200	553.200	126.900	205.200	332.100
Summe schrumpfende Regionen jeweils	19.400	81.700	101.100	55.800	101.300	157.200
NRW	308.400	345.900	654.300	182.800	306.500	489.300

Wachsende Regionen in Variante V1 sind: Borken, Bonn, Köln, Kleve, Paderborn, Aachen, Euskirchen, Münster, Düsseldorf, Soest, Viersen, Bielefeld, Olpe, Herford, Dortmund, Duisburg, Recklinghausen, Siegen, Hochsauerlandkreis. **Schrumpfende Regionen in Variante V1** sind: Hamm, Solingen, Oberbergischer Kreis, Essen, Höxter, Wuppertal, Bochum, Hagen, Märkischer Kreis. * Abriss oder Leerstand. Aufgrund dann sinkender Preise für EZFH wird sich der Leerstand anders als hier dargestellt teilweise von EZFH auf MFH verschieben.

... Modell V0:

	Haushalte					
	2008	2020	2030	Veränderung 2008-2020	Veränderung 2020-2030	Veränderung 2008-2030
Summe wachsende Regionen jeweils	4.747.000	4.967.000	4.919.100	220.000	-47.900	172.100
Summe schrumpfende Regionen jeweils	3.837.200	3.867.200	3.720.300	30.000	-146.900	-116.900
NRW	8.584.200	8.834.200	8.639.400	250.000	-194.800	55.200

Summen 2010 bis 2030

	EZFH-Neubaunachfrage			MFH-Neubaunachfrage		
	demo- grafisch	qualitativ	Summe	demo- grafisch	qualitativ	Summe
Summe wachsende Regionen jeweils	136.200	88.900	225.100	16.000	125.700	141.800
Summe schrumpfende Regionen jeweils	35.200	123.200	158.400	4.400	141.200	145.600
NRW	171.400	212.000	383.400	20.400	267.000	287.400

	Neubaunachfrage insgesamt			zusätzliche Wohnungsüberhänge*		
	demo- grafisch	qualitativ	Summe	EZFH	MFH	Summe
Summe wachsende Regionen jeweils	152.300	214.600	366.800	91.700	201.500	293.200
Summe schrumpfende Regionen jeweils	39.600	264.400	304.000	147.900	283.000	430.800
NRW	191.800	479.000	670.800	239.500	484.500	724.000

Wachsende Regionen in Variante V0 sind: Borken, Bonn, Köln, Kleve, Paderborn, Aachen, Euskirchen, Münster, Düsseldorf, Soest, Viersen, Bielefeld. **Schrumpfende Regionen in Variante V0** sind: Hamm, Solingen, Olpe, Oberbergischer Kreis, Essen, Herford, Dortmund, Duisburg, Höxter, Wuppertal, Recklinghausen, Siegen, Bochum, Hagen, Märkischer Kreis, Hochsauerlandkreis. * Abriss oder Leerstand. Aufgrund dann sinkender Preise für EZFH wird sich der Leerstand anders als hier dargestellt teilweise von EZFH auf MFH verschieben.

Empirica

Ergebnisse für einzelne Regionen

In wachsenden Regionen wie z.B. Köln ist die demografisch bedingte Neubaunachfrage hoch und die qualitätsbedingte Neubaunachfrage niedrig. In schrumpfenden Regionen wie z.B. Recklinghausen ist es genau umgekehrt (vgl. Abbildung 3 links). In der Summe ergibt sich für alle Regionen eine **ähnlich hohe Neubaunachfrage**. Dies führt zu einem auf den ersten Blick erstaunlichen Ergebnis: In schrumpfenden Regionen ist die Neubaunachfrage gar nicht deutlich schwächer als in wachsenden Regionen! Darin spiegelt sich gerade die Erfahrung wider, dass auch in schrumpfenden Regionen der Neubau nicht ganz zum Erliegen kommt.

Die eigentlichen Unterschiede werden auf der Kehrseite des Marktes sichtbar: Je höher der **qualitätsbedingte** Neubau ausfällt, desto höher wird auch der Zuwachs der Wohnungsüberhänge und damit der potenziellen Wohnungsleerstände sein. Regionen mit einer hohen qualitätsbedingten Neubaunachfrage werden entsprechend hohe qualitätsbedingte Wohnungsüberhänge haben. Zusätzlich werden in schrumpfenden Regionen die demografisch bedingten Wohnungsüberhänge höher ausfallen, so dass sich hier eine extreme Verteilung ergibt: In wachsenden Regionen wie z.B. Köln spielen Wohnungsüberhänge weiterhin kaum eine Rolle. In schrumpfenden Regionen wie z.B. Recklinghausen hingegen werden demografisch bedingt und qualitätsbedingt Wohnungsüberhänge entstehen (vgl. Abbildung 3 rechts).

Die demografische **Divergenz der Regionen** wird sich in Zukunft also nicht mehr nur durch unterschiedlich starke Neubaunachfrage und Bautätigkeit ausdrücken, sondern vor allem durch eine drastische **Veränderung der Leerstandsverteilung**: Wachsende Regionen werden weiterhin kaum Wohnungsleerstände vorfinden. In schrumpfenden Regionen wachsen die Leerstände hingegen umso stärker, weil zu dem Rückgang der Haushaltszahlen (demografisch bedingte Wohnungsüberhänge) auch noch die Leerstände hinzukommen, die entstehen, weil die vorhandenen Wohnungen nicht mehr den Anforderungen der Nachfrager entsprechen. In schrumpfenden Regionen wird daher das Potenzial für Wohnungsleerstände dramatisch ansteigen.

Abbildung 3: Unterschiede in der Entwicklung der Neubaunachfrage und den Wohnungsüberhängen in den Wohnungsmarktregionen in NRW bis 2030

Neubaunachfrage in den Regionen bis 2030*				Wohnungsüberhänge in den Regionen bis 2030*					
		demografisch bedingte Neubaunachfrage					demografisch bedingter Wohnungsüberhang		
		hoch	mittel	niedrig			hoch	mittel	niedrig
qualitätsbedingte Neubaunachfrage	hoch		Münster, Soest, Olpe, Oberbergischer Kreis, Herford	Duisburg, Recklinghausen, Höxter, Siegen, Märkischer Kreis, Hochsauerlandkreis, Hagen	qualitätsbedingter Wohnungsüberhang	hoch	Hochsauerlandkreis, Märkischer Kreis, Hagen, Siegen, Höxter, Recklinghausen	Olpe, Herford, Soest, Oberbergischer Kreis, Duisburg	Münster
	mittel	Borken, Kleve, Euskirchen	Aachen, Düsseldorf, Hamm, Solingen, Viersen, Bielefeld, Dortmund	Essen, Wuppertal, Bochum		mittel	Bochum, Wuppertal	Essen, Dortmund, Hamm, Solingen, Bielefeld, Viersen	Borken, Kleve, Düsseldorf, Aachen, Euskirchen
	niedrig	Bonn, Köln, Paderborn				niedrig			Bonn, Köln, Paderborn

* Neubaunachfrage und Entwicklung der Wohnungsüberhänge jeweils relativ zur Regionsgröße (je 1000 Haushalte in 2008)

Quelle: Eigene Darstellung.

empirica

Einen Überblick über die Modellergebnisse zur **Neubaunachfrage für jede Wohnungsmarktregion und den zusätzlichen Wohnungsüberhängen bis 2030** gibt Kap. 2.4. Eine vollständige Auflistung aller Ergebnisse befindet sich im Anhang.

Auf eine Darstellung der **Neubaunachfrage für einzelne Kreise** wird bewusst verzichtet. Denn die Verortung der Wohnungsnachfrage orientiert sich nicht an Verwaltungsgrenzen. Vielmehr bestimmen Entfernungen (z.B. zum Arbeitsplatz) die Größe einer Wohnungsmarktregion, innerhalb derer nach dem geeigneten Wohnstandort gesucht wird. Innerhalb der Region spielt das konkrete Flächenangebot (Lage, Größe, Preis) eine Rolle bei der Entscheidung, in welcher Kommune der Neubau tatsächlich realisiert wird. Solange nicht alle Flächenpotenziale einer Wohnungsmarktregion erhoben und miteinander verglichen wurden, sind keine Vorhersagen zur kleinräumigen Verortung der Neubaunachfrage möglich.⁴ Ähnlich verhält es sich mit der kleinräumigen Verortung der zukünftigen Wohnungsüberhänge: Ob diese eher in der Kernstadt oder im Umland auftreten, hängt von der relativen Attraktivität des Gebäudebestands einzelner Quartiere ab. Denn als erstes werden die (hinsichtlich Ausstattung, Lage, Preis usw.) unattraktivsten Wohnungen der Region keine Nachfrager mehr finden. In welcher Gemeinde diese liegen, kann nur ein Vergleich der Wohnungsbestände ergeben.

⁴ Bei den am Ende des Anhangs ausgewiesenen Ergebnissen auf Kreisebene handelt es sich lediglich um schematische Verteilungsrechnungen, die nur unter der Prämisse gelten, dass sich die Neubautätigkeit einer Region genauso auf die einzelnen Kommunen aufteilt wie in der Vergangenheit. Angesichts der wachsenden Flächenknappheit in einigen Kernstädten ist eine solche Entwicklung aber zweifelhaft (vgl. dazu auch Kap. 2.3.5 im Hauptteil).

Stadtplanung wird in Zukunft besonders dort erfolgreich sein, wo sie ein Gebiet betrachtet, das in etwa dem Suchradius wohnungssuchender Haushalte entspricht (Wohnungsmarktregion). Erhebungen zu den Flächenpotenzialen und dem Gebäudebestand der gesamten Region können im Rahmen **regional integrierter Handlungskonzepte** von allen Kommunen gemeinsam durchgeführt werden. In Verbindung mit den Aussagen der Studie zur Entwicklung der Wohnungsmarktregion können auf dieser Basis auch fundierte Entscheidungen für **kommunale Strategien** abgeleitet werden.

3. Fazit und Empfehlungen

Steigender Leerstand und nicht fehlender Neubau charakterisieren Schrumpfung

Wachsende und schrumpfende Märkte unterscheiden sich am Wohnungsmarkt nicht so sehr durch unterschiedlich hohe Neubauzahlen, sondern vielmehr durch unterschiedlich schnell ansteigende Wohnungsüberhänge. Wohnungsüberhänge, die nicht durch Abriss, Zusammenlegung, Umnutzung usw. vom Markt genommen werden, werden zu dauerhaften Leerständen. Über die zukünftige Nutzung der Wohnungsüberhänge entscheidet der Eigentümer. Die öffentliche Hand kann nur Anreize setzen.

Staatseingriffe

Die Politik muss sich neu ausrichten: Wohnungspolitik in wachsenden Märkten erfordert andere Strategien als Wohnungspolitik in schrumpfenden Märkten. Staatliche Eingriffe müssen je nach Marktlage andere Handlungsanreize schaffen.

In wachsenden Regionen ist die Marktdynamik höher und erzeugt aus sich heraus eine ständige Neubautätigkeit. **Neubauförderung** ist allenfalls für bestimmte Zielgruppen (z.B. Familien) sinnvoll. Pauschale Steuererleichterungen zur Neubauinitiierung helfen auf Wachstumsmärkten meist wenig. Sie erhöhen die Zahlungsbereitschaft der Investoren, aber verpuffen häufig wegen eines starren Baulandangebotes und zunehmender verteuender Auflagen in höheren Preisen.⁵ Zur zügigen Bebauung von Brachflächen, der Revitalisierung minder genutzter Grundstücke und der umfassenden Nachverdichtung könnten **höhere Grundsteuern** Wunder wirken. Voraussetzung wäre eine Neubewertung der veralteten Einheitswerte. Höhere Grundsteuern auf Basis von Bodenwerten verteuern unbebaute und bebaute Grundstücke gleichermaßen und belasten so Käufer **und** Alteigentümer. Dadurch werden Planungsbrachen mobilisiert und Anreize für eine effizientere Nutzung des bereits vorhandenen Baulands geschaffen. Das Baulandangebot am Markt wird erhöht, auch schon ohne dass neue Baugebiete ausgewiesen werden. Grundsätzlich ist auf eine **hohe Qualität**,

Vielseitigkeit und Nachhaltigkeit des Neubaus zu achten, damit der heutige Neubau auch bei nachlassender Marktdynamik für zukünftige Wohnungsnachfrager noch attraktiv ist und nicht weiteren qualitätsbedingten Neubau in der Zukunft nach sich zieht.

In schrumpfenden Regionen kann Neubauförderung sogar kontraproduktiv sein, weil sie das Risiko für weitere Wohnungsüberhänge erhöht. Stattdessen stellt sich hier die Frage nach dem richtigen Umgang mit den wachsenden Wohnungsüberhängen. Hier gibt es keine pauschalen Antworten: **Modernisierungsmaßnahmen** können nur dann qualitätsbedingte Wohnungsüberhänge reduzieren, wenn sie dazu führen, dass unattraktive Bestände wieder marktfähig werden. Niedrigere Heizkosten können das Manko zu kleiner Grundrisse oder fehlender Barrierefreiheit nicht kompensieren. Gegen demografisch bedingte Wohnungsüberhänge helfen Modernisierungsmaßnahmen ohnehin nicht, denn sie würden die Leerstände nur in andere Bestände und Stadtteile verschieben. Gegen demografisch bedingte Wohnungsüberhänge hilft nur eine **Reduzierung des Wohnungsbestands**. Dies kann durch Umnutzungen, Zusammenlegungen und Abrisse geschehen. Entsprechende private Investitionen sind zu unterstützen und Beschränkungen möglichst zu vermeiden. Dort, wo ein allgemeines Interesse an solchen Maßnahmen besteht, sind zur Rentabilitätssteigerung finanzielle Förderungen sinnvoll. Wichtig ist eine genaue Vorstellung über die Nachfolgenutzung. Um die vorhandenen Flächen und die wachsende Zahl von Brachflächen intensiver zu nutzen (**Flächenmobilisierung**), ist auch hier das Instrument einer höheren Grundsteuer auf Basis von Bodenwerten sinnvoll: Es macht die Flächeninanspruchnahme auf bebauten und unbebauten Flächen teurer und setzt damit Anreize zu einer effektiven Nutzung der vorhandenen Siedlungsflächen. Eine effizientere Nutzung kann u.U. auch durch eine Sanierung von Wohnungsbeständen erreicht werden, wenn dadurch neue Mieter gefunden und Leerstände vermieden werden. Vor allem die qualitative Neubaunachfrage, die gerade in schrumpfenden Regionen eine besondere Rolle spielt, lässt sich so reduzieren.

Daher sind in jedem Fall sehr **differenzierte Strategien** gefragt, die eine genaue Kenntnis des lokalen und regionalen Wohnungsmarkts erfordern. Die Ursachen des Wohnungsüberhangs sind zu klären (demografisch oder qualitätsbedingt) und bei qualitätsbedingten Wohnungsüberhängen ist zudem nach den genauen Hemmnissen der Vermarktung zu suchen (Warum genau finden die Wohnungssuchenden andere Wohnungen attraktiver?). Dies kann kleinräumig zu sehr unterschiedlichen Strategien führen. In der zukünftigen Wohnungspolitik wird es viel stärker darauf ankommen, die **zukünftigen Marktreaktionen** auf die Subventionierung angesichts der konkreten Marktbedingungen vor Ort abzuschätzen, um die „richtige“ Strategie im Sinne des politischen Ziels einzusetzen.

⁵ Dies geschieht z.B. durch ökologische Auflagen (z.B. Nullenergiehaus) oder soziale Auflagen (Bau eines Kinderspielplatzes oder Mietdeckung).

Wohnungsmärkte enden nicht an Verwaltungsgrenzen

Wohnungspolitik, Baulandpolitik und Stadtentwicklungspolitik allein auf kommunaler Ebene greifen zu kurz. Wer seine Politik nicht mit den Umlandkommunen abstimmt und gemessen an der lokalen Nachfrage ein zu geringes Flächenangebot bereit hält, erzeugt Verdrängungsprozesse, durch die Haushalte in das Umland abgedrängt werden. Eine Kirchturmpolitik schafft Konkurrenz, aber keine „Arbeitsteilung“. Die regionale Nachfrage richtet sich nicht nach einem rechnerischen lokalen Bedarf. Sie wird dort marktwirksam, wo das Angebot stimmt.

Die empirische Datengrundlagen und darauf basierende Wohnungsmarkbeobachtungen sind noch nicht ausreichend auf diese neuen Herausforderungen ausgerichtet. Kleinräumigere Daten z.B. zur Haushalts- und Leerstandsentwicklung werden dringend benötigt. Die räumliche und zeitliche Ausdifferenzierung der Märkte erfordert in Zukunft ein viel besseres Hinsehen, um die neuen Strategien effizient und richtig ausrichten zu können.

Regional integrierte Handlungskonzepte

Um das Kirchturmsdenken zu überwinden, sind **regional integrierte Handlungskonzepte** erforderlich: Entsprechend der Rahmenbedingungen (z.B. Wachstums- oder Schrumpfungsmärkte) sind regionale Konzepte zu erstellen, die auf Stadtentwicklungskonzepte der beteiligten Kommunen heruntergebrochen als Bedingung für Fördergelder gelten. Innerhalb der Stadtentwicklungskonzepte sind Strategien für einzelne Wohnquartiere (z.B. Umstrukturierungsmaßnahmen, evtl. Abriss und ergänzender Neubau) und für konkrete Neubaugebiete (auf neuen und alten Flächen) zu entwickeln, die im Rahmen des regionalen Konzepts aufeinander abgestimmt und optimiert sind.

Wohnungspolitik, Baulandpolitik und Stadtentwicklungspolitik müssen in Zukunft stärker auf **Wohnquartiersebene** optimiert werden. Es muss geprüft werden, welche Quartiere besondere Qualitäten bzw. Mängel aufweisen. Entsprechend der Rahmenbedingungen vor Ort ist zu klären, ob es sich bei den einzelnen Quartieren um Selbstläufer-, Aufwertungs- oder mittel- bis langfristig um unrentable Quartiere handelt. Für jeden Quartierstyp sind andere Maßnahmen sinnvoll. Es reicht in Zukunft nicht mehr aus, alles irgendwo anzubieten.

WOHNUNGSNACHFRAGE IN NRW

1. Die Zeiten haben sich geändert

1.1 Ungewohnte Schrumpfung

Die Bevölkerung Nordrhein-Westfalens ist in den letzten Jahrzehnten ständig gewachsen. Immer neue Zuwanderer sind in das Land geströmt. Die neuen Einwohner brauchten Wohnungen und es wurde viel gebaut. Trotz eines Sterbeüberschusses stieg die Einwohnerzahl seit den 1970er Jahren noch um eine Million.⁶ Die Frage war lange Jahre nicht, ob Bauland benötigt wurde, sondern wie viel. Inzwischen aber hat sich die Marktsituation grundlegend gewandelt: Wachstum ist nicht mehr selbstverständlich. Seit 2004 ist die Einwohnerzahl in NRW rückläufig. Eine weitere Zuwanderungswelle ist nicht in Sicht. Erste Regionen melden schon sinkende Haushaltszahlen. **Schrumpfende Wohnungsmärkte** sind eine ganz neue Erfahrung für NRW. Aus demografischen Gründen werden dort keine neuen Wohnungen mehr gebraucht. Muss man deshalb damit rechnen, dass es bald keinen Wohnungsneubau in NRW mehr geben wird?

Erschwerend kommt die erhebliche **Ungleichzeitigkeit zwischen einzelnen Regionen** hinzu. Einige Regionen wachsen noch weiter, während auf anderen Märkten die Wohnungsnachfrage bereits schrumpft. Den regional stark unterschiedlichen Ausprägungen der Schrumpfung kann kein allgemeines „Heilmittel“ mehr entgegen gebracht werden. Die Wohnungspolitik steht vor neuen Herausforderungen. Die nachhaltige Gestaltung des demographischen Wandels erfordert auch in wohnungspolitischer Hinsicht die Anwendung regional und zeitlich differenziertere Ansätze zur Bestimmung der zukünftigen Neubaunachfrage und die Fokussierung auf neue Fragestellungen. Die Gleichzeitigkeit von Wachstum, Stagnation und Schrumpfung bedingt eine Gleichzeitigkeit unterschiedlicher und oft auch konträrer Handlungsansätze.

Die vorliegende Studie entwickelt erstmals einen empirischen Ansatz, der begründete Annahmen darüber zulässt, wie sich in Zukunft die **Neubaunachfrage** in NRW zeitlich und räumlich entwickeln wird, wenn in einigen Regionen aus demografischen Gründen kein Neubau mehr erforderlich sein wird. Brisanz enthält eine solche Neubaunachfrage dadurch, dass sie teilweise eben nicht mehr quantitativ zu begründen ist, sondern „zusätzlich“ erfolgt, d.h. Wohnungsüberhänge erzeugt. Das Wohnungsüberangebot in einigen Regionen wird damit ganz neue Ausmaße annehmen. Die genauen Zusammenhänge zeigt folgende Analyse.

⁶ Die Einwohnerzahl in NRW stieg seit 1975 von 17,1 Mio. auf einen Höchststand von 18,1 Mio. im Jahr 2003.

1.2 Neuer Forschungsansatz und neue Begrifflichkeit

1.2.1 Historie der Wohnungsmarktprognosen

Die Entwicklung der Wohnungsmarktprognosen hat sich in mehreren Stufen zu den heutigen Fragestellungen weiterentwickelt. Dabei wurden jeweils spezifische Methoden bezogen auf die aktuelle Marktsituation und die aktuellen politischen Aufgaben eingesetzt. Traditionelle Wohnungsmarktprognosen waren Wachstumsprognosen: Sie sollten in Zeiten des allgemeinen Wachstums den Baulandbedarf in den Kommunen abschätzen und räumlich sowie zeitlich präzisieren. Mit zunehmender Konkurrenz um junge Familien ging es dabei in den letzten Jahren verstärkt auch schon um eine qualitativ richtige und zielgruppenspezifische Ausgestaltung des Baulandangebots (z.B. in familiengerechte Quartiere), aber es ging immer noch um Wachstum. Der sog. „Ersatzbedarf“, der über den eigentlichen demografisch bedingten Neubau hinausging, wurde in den Prognosen eher stiefmütterlich behandelt – meist als pauschale Setzung in Prozent vom Wohnungsbestand. Er machte ohnehin nur einen kleinen Teil der gesamten Neubaunachfrage aus.

Die ersten Prognosen in den 60er Jahren⁷ wurden noch in der Phase eines ausgesprochenen Wohnungsmangels formuliert. Damals ging es darum, allen Haushalten eine Wohnung zu verschaffen. Später wurden die Ziele ehrgeiziger formuliert. Die Zahl der Zimmer sollte der Zahl der Personen entsprechen. Hinzu kam ein Raum für die Küche. Die Wohnungsbedarfsprognosen waren im Wesentlichen Haushaltsprognosen, die nur rudimentäre langfristige Trends einer geringen Haushaltsverkleinerung unterstellten, in denen Wohlstandseffekte zum Ausdruck kamen. Neben den Wohnungen für Haushalte wurde eine geringe Fluktuationsreserve unterstellt. Auf der Angebotsseite wurden üblicherweise folgende Veränderungen eingerechnet: Der Ersatzbedarf setzte sich zusammen aus physisch technischem Abgang, etwa durch Abriss wegen Infrastrukturbauten oder Abriss mit dem Ziel besserer Ausschöpfung der Grundstückspotenziale. Hinzu kamen Zweckentfremdungen durch Umwidmung anderer Nutzungen oder Zusammenlegungen, etwa durch Umwandlung von Zweifamilienhäusern in Einfamilienhäuser. Diese überwiegend autonomen Veränderungen auf der Angebotsseite verminderten den Bestand und erhöhten damit den Baubedarf.

Die Prognosen waren politisch normativ. Jedem Haushalt wurde eine Wohnung zugeordnet. Aus dieser definierten „Norm“ heraus entstanden die Begriffe des Wohnungsbedarfs und des Neubaubedarfs. Er impliziert stillschweigend, dass der Markt alleine diesen Bedarf nicht decken kann, sondern dass die öffentliche Hand die Aufgabe hat, für eine Bedarfsdeckung zu sorgen. In den meisten Prognosen wurde unterstellt, dass die Zahl der Untermiethaushalte im Trend im Zeitablauf zurückgehen würde. In einer späteren Variante wurde neben dem Ziel der Versorgung aller Haushalte

mit Wohnungen auch das Ziel berücksichtigt, Überbelegungen abzubauen, d.h. es wurde unterstellt, dass zugunsten der Haushalte mit Überbelegung größere Wohnungen errichtet werden sollten, um die Überbelegung zu verhindern. Allerdings war dies eine relativ künstliche Operation, weil nur im sozialen Wohnungsbau sichergestellt werden konnte, dass große Wohnungen auch von großen Haushalten belegt wurden und auch dies nur in der Anfangsbelegung.

Ein neuer Typus von Wohnungsprognosen wurde Anfang der 1970er Jahre im Bauministerium formuliert (Prof. Stahl). Hier wurde mit langfristigen Nachfragetrends in der Methodik der Nachfrage nach langfristigen Konsumgütern geschätzt, d.h. es wurden Einkommenselastizitäten ermittelt und daraus die Nachfrage nach Wohnflächen und nach Wohnungen abgeleitet. Damit wurde versucht, auch die Höhe der zu erwartenden privaten Investitionen in den Wohnungsbau abzuschätzen. Diese Rechenmethoden kamen zu deutlich höheren Ergebnissen als die weiterhin insbesondere von der Wohnungswirtschaft in Auftrag gegebenen Wohnungsbedarfsprognosen.

Seit längerem dient nun schon die nachfragegetriebene Investitionstätigkeit nicht mehr allein dazu, zusätzliche Haushalte mit Wohnungen zu versorgen. Daraus ist eine neue Art von Wohnungsmarktprognosen entstanden. Inzwischen zeigte sich nämlich auf unterschiedlichen regionalen Märkten die Erfahrung, dass Neubau im Zuge der Sockereffekte (mit Zeitverzögerungen) an der Basis der Qualitätshierarchie zu mehr Leerstand führt. Nachdem in der deutschen Stadtentwicklungsgeschichte anders als etwa in den Niederlanden oder Großbritannien das Eigenheim in den Großstädten i.d.R. knapp und teuer gemacht wurde (Ausnahme z.B. Bremen), erhielten Eigenheime in fast allen Großstädten eine Bauformenrente. Daraus folgte, dass sich hier langfristig eine Verlagerungsnachfrage ergab. In immer mehr Regionen kam es dazu, dass die Eigenheimnachfrage und entsprechend auch der Neubau von Ein- und Zweifamilienhäusern andauerten, während gleichzeitig die Leerstände in den Geschosswohnungen zunahmen. In den 90er Jahren wurden daher in den Wohnungsmarktprognosen erstmals der Markt für Ein- und Zweifamilienhäuser getrennt vom Geschosswohnungsmarkt betrachtet. empirica entwickelte damals das Kohortenmodell, das die altersspezifischen Ein- und Zweifamilienhausquoten für einzelne Geburtsjahrgänge (z.B. die Nachkriegsgeneration) separat fortschreibt.

Unabhängig davon kannten die meisten Regionen nichts anderes als ein ständiges Haushaltswachstum, so dass sich die Frage, ob Neubau überhaupt erforderlich ist, gar nicht stellte, sondern allein die Frage nach der Höhe und der Art (in Einfamilienhäusern oder Mehrfamilienhäusern) der Neubaunachfrage im Raum stand. Im Prinzip wurde dabei unterstellt, dass alle vorhandenen Wohnungen jedes Teilmarkts auch wieder genutzt werden und nur die demografisch bedingte zusätzliche Nachfrage sich im Neubauvolumen ausdrückte. Die Tatsache, dass der vorhandene Wohnungsbestand sich durch

⁷ Z.B. Duwendag, Wohnungsbedarf, 1970.

Wohnungszusammenlegungen und bauliche Abgänge (Abrisse) womöglich auch verringern könnte, wurde mit einer einfachen Setzung der sog. „Ersatzquote“ beschrieben, die allenfalls für EZFH und MFH unterschiedlich hoch ausfiel, aber sich weder regional noch zeitlich veränderte. empirica hat später zusätzlich eine exogene „Erneuerungsbautätigkeit“ unterstellt, die abbilden sollte, dass sich nicht nur auf der Angebotsseite über Wohnungsabgänge, sondern auch auf der Nachfrageseite, z.B. durch gestiegene Ansprüche, eine zusätzliche, nicht demografisch zu erklärende Neubaunachfrage ergeben konnte. Weder die Ersatzquote noch die Erneuerungsbautätigkeit gingen in ihrer Modellierung aber über den Status einer plausiblen Setzung hinaus. In der letzten Wohnungsnachfrageprognose für NRW⁸ von 2006 wurde erstmals ein Prognosemodell mit räumlich differenzierten Ersatzquoten entwickelt, das für verschiedene Regionen unterschiedlich hohe Quoten ansetzte.

In den wachsenden Märkten der Vergangenheit spielte der „Ersatz“ von Wohnungen vom Volumen her noch kaum eine Rolle. Denn die ohnehin hohen Neubauzahlen führten automatisch immer auch zu einer ständigen „Erneuerung“ des Wohnungsbestandes und so zu - der Nachfrage besser angepassten - Qualitätsstandards. Eine empirische Überprüfung der tatsächlichen Höhe sowie ihrer räumlichen und zeitlichen Differenzierung hat es bisher aber noch nicht gegeben. Man darf vermuten, dass in den schrumpfenden Märkten der Zukunft keine automatische „Erneuerung“ des Wohnungsbestandes mehr stattfindet. Wenn die demografisch bedingte Neubaunachfrage praktisch gegen Null sinkt, stellt der Wunsch nach neueren und anderen Wohnungen den einzig verbliebenen Grund für Neubauinvestitionen dar. Dieses neue Gewicht der Erneuerungsbautätigkeit führt dazu, dass auch die Prognosemodelle hinsichtlich der Abschätzung der Höhe der zukünftigen Neubautätigkeit präziser werden müssen.

Vor diesem Hintergrund ist zu erklären, warum erstmals gerade jetzt, mit dem Auftreten auch schrumpfender Märkte, eine neue Prognosemethodik zur Abschätzung der zukünftigen Neubaunachfrage erforderlich wird, die ihren Fokus auf die nicht demografisch zu erklärende Neubaunachfrage richtet. Die vorliegende Studie zeigt die Ergebnisse dieses neuen, differenzierten Forschungsansatzes.

1.2.2 Neue Begrifflichkeiten: qualitative Neubaunachfrage statt Ersatzquote

Die punktuellen Hinweise auf die Geschichte der Wohnungsmarktanalysen und -prognosen machen deutlich, dass jeweils bezogen auf die gegebene Situation, die politischen Aufgaben und die marktwirtschaftlichen Vorgänge andere Schwerpunkte und Fragestellungen in den Vordergrund

⁸ Pestel (2006): Veränderung der Wohnungsnachfrage und Reaktion des Wohnungsangebots in Nordrhein-Westfalen bis 2025.

stellten, was sich auch in der Wahl der Begrifflichkeit niederschlägt. Eine neue Gewichtung der Fragestellung führt auch zu einer erforderlichen Präzisierung der Begrifflichkeit.

Bisher verstand man unter **Ersatzquote** den Anteil von zu ersetzenden Wohneinheiten vor dem Hintergrund einer autonomen Reduzierung des Wohnungsbestands (baulicher Zusatzbedarf): Durch Zusammenlegungen und Abrisse, also durch bauliche Maßnahmen, werden Wohnungen vom Markt genommen, so dass der Wohnungsbestand sinkt. Nach wie vor gibt es sicherlich in Extremfällen nahezu unbewohnbare Wohnungen, die abgerissen werden müssen, weil die Wohnungen ungesund sind oder weil sie aus anderen technischen angebotsbedingten Gründen nicht mehr für Wohnzwecke geeignet sind. Solche Abrisse erzeugen dann tatsächlich einen Ersatzbedarf im klassischen Sinne. Insgesamt macht dies mengenmäßig aber nur einen sehr geringen Teil der Neubaunachfrage aus. In klassischen Wohnungsnachfrageprognosen stand hinter dem Konstrukt einer normativen „Ersatzquote“ die Vorstellung, dass jedes Gebäude irgendwann technisch verschlissen ist, aus dem Bestand fällt und „ersetzt“ werden muss. Das ist aber nicht immer der Fall, denn z.B. in Regionen mit sinkender Nachfrage müssen diese Abgänge gerade nicht mehr „ersetzt“ werden.

Die Erfahrung zeigt aber, dass es dennoch eine Neubaunachfrage zu geben scheint, die über das eigentliche Haushaltswachstum und damit das mengenmäßig Notwendige hinausgeht. Daher kommt der Wohnungsneubau auch in schrumpfenden Regionen nie ganz zum Erliegen. Das Problem dieses **demografisch nicht zu erklärenden „Ersatzneubaubedarfs“** ist mit der herkömmlichen Ersatzquote noch nicht hinlänglich beschrieben, wie folgende Überlegungen zeigen:

- Ob für Wohnungsabgänge tatsächlich „Ersatz“ geschaffen werden muss, ist von der Nachfrageentwicklung abhängig. Wenn gleichzeitig die Haushaltszahlen in der Region sinken, **helfen Wohnungsabgänge (Abrisse)** sogar, den Wohnungsleerstand in der Region zu reduzieren.
- Das tatsächliche Wohnungsangebot am Markt reduziert sich auch um die Wohnungen, für die eine **Sanierung nicht mehr rentabel** ist. Dabei gilt: Je niedriger das örtliche Mietniveau und je umfassender die Sanierungsaufgaben (vgl. EnEV), desto weniger rentiert sich (privatwirtschaftlich) eine Sanierung.
- Zudem gibt es Wohnungen, die vom Eigentümer **aus persönlichen Gründen** nicht mehr am Markt angeboten werden (z.B. frei gewordene Einliegerwohnung). Auch wenn diese Wohnungen physisch noch vorhanden sind (und in der Wohnungsbestandsstatistik noch erfasst werden), stehen sie dem Markt doch nicht mehr zur Verfügung.
- Es wird immer eine Gruppe von Haushalten geben, für die bei Eigentumserwerb **nur ein Neubauobjekt** in Frage kommt, auch wenn gleichzeitig genügend gebrauchte Wohnungen/Häuser am Markt angeboten werden. Für sie besteht der Traum vom Eigenheim

aus einem Neubau nach eigenen Vorstellungen und sie werden sich diesen nach Möglichkeit erfüllen.

- Auch bei Mehrfamilienhäusern wird es in einem gesättigten Markt immer eine gewisse Mindestbautätigkeit geben, die zu marktfähigen Neubauwohnungen führt. Denn es werden sich immer Haushalte finden, die aus ihrer bisherigen - gebrauchten - Wohnung **in eine moderne Neubauwohnung umziehen** möchten, weil sie den Qualitätsgewinn schätzen (und auch finanzieren können).
- Wohnungen kann man nicht einfach „ersetzen“, wie man etwa einen defekten Gebrauchtgegenstand ersetzt: Abgesehen von der langen Bauzeit, die ein „Warten“ auf die neue Wohnung unmöglich macht, ist der Wohnungsmarkt dafür auch zu diffus. Wenn jemand seine bisherige Wohnung nicht mehr „gut genug“ findet, wird er einfach in eine andere, höherwertigere Wohnung umziehen - und die bisherige Wohnung leer zurücklassen ohne über ihre weitere Verwendung nachzudenken.
- Auch in Zukunft wird die Marktentwicklung dadurch geprägt sein, dass vor allem Haushalte mit höheren Ansprüchen Neubau finanzieren, wenn sie im vorhandenen Bestand nicht die Wohnformen vorfinden, die ihren Anforderungen entsprechen. Dort aber, wo die Zahl der Haushalte inzwischen stagniert oder schrumpft, entsteht dadurch ein Überangebot, das sich zunächst fast ausschließlich in Form von Leerwohnungen ausdrückt. Es handelt sich aber nicht um Ersatzbedarf, sondern der **Leerstand** entsteht, weil niemand in den freigesetzten Wohnungen wohnen möchte.

Bei diesen Wohnungen handelt es sich um ein Überschussangebot, das keine Nachfrager findet, weil die Wohnungen nicht mehr den Anforderungen der Nachfrager entsprechen. Zu den klassischen Wohnungsabgängen (bisher „Ersatzquote“), die von der Angebotsseite her entstehen, müssen sie also noch hinzugerechnet werden. Sie alle entstehen durch den Abgleich der gewünschten Qualitäten zwischen Angebot und Nachfrage. Dieser Abgleich erfolgt über zusätzlichen Neubau, der - wegen des eigentlich ja ausreichenden quantitativen Angebots - ansonsten nicht zu begründen wäre.

Infolge dieser Überlegungen schlagen wir vor, einen **eindeutigen Sprachgebrauch** zu entwickeln, der den realen Marktverhältnissen entspricht.

- Die **Wohnungsnachfrage** entspricht der Gesamtzahl aller Haushalte, die eine Wohnung nachfragen (d.h. bewohnen oder bewohnen möchten).
- **Demografisch bedingte Neubaunachfrage**: Wenn die Wohnungsnachfrage über den vorhandenen Wohnungsbestand (das Wohnungsangebot) hinausgeht, entsteht **Neubaunachfrage**. Sie entsteht, wenn die Zahl der Haushalte (Wohnungsnachfrager) wächst, ist also demografisch bedingt. Die demografisch bedingte Neubaunachfrage sagt nur etwas

über die nachgefragten Mengen (unterschieden nach EZFH und MFH) aus, nicht aber über die nachgefragten Qualitäten. (Umgekehrt, wenn die Zahl der Haushalte schrumpft, kommt es zu demografisch bedingten Wohnungsüberhängen/Leerständen, die einfach dadurch zustande kommen, dass es mehr Wohnungen als Haushalte gibt).

- **Qualitätsbedingte Neubaunachfrage⁹:** Wenn das vorhandene Wohnungsangebot nicht den qualitativen Ansprüchen der Nachfrager entspricht, dann werden vorhandene, frei werdende Wohnungen nicht vollständig wieder bezogen, sondern es entsteht zusätzlich eine Nachfrage nach höherwertigen/anderen Wohnungen. Diese qualitätsbedingte Neubaunachfrage entsteht unabhängig von der Anzahl der bereits vorhandenen (leer stehenden) Wohnungen. Abhängig von den Finanzierungsmöglichkeiten der Nachfrager werden gemeinhin entsprechende Neubauinvestitionen im Wohnungsbau getätigt, um diese Nachfrage zu befriedigen und einen Marktausgleich zu schaffen.¹⁰ Wichtigster Unterschied zur demografisch bedingten Neubaunachfrage ist, dass hier nun mit jeder zusätzlichen Wohnung gleichzeitig auch die qualitätsbedingten Wohnungsüberhänge wachsen, da dieser Neubau mengenmäßig ja nicht erforderlich gewesen wäre.
- **Wohnungsüberhang:** Ein Überangebot an Wohnungen nennen wir Wohnungsüberhang. Es kommt aus demografischen Gründen (wenn die Haushaltszahlen sinken) oder aus qualitätsbedingten Gründen zustande (wenn gebaut wird, weil die Qualitäten der bestehenden Wohnungen nicht den Anforderungen entsprechen). Überzählige Wohnungen stehen zunächst einfach leer, weil sich keine Mieter/Käufer für sie finden. Wenn sie dauerhaft nicht mehr benötigt werden, entscheidet der Eigentümer über ihre weitere Verwendung, wie z.B. Abriss oder Sanierung.
- **Abrissquote:** Ob die frei werdende Wohnung dauerhaft leer stehen bleibt oder abgerissen wird, entscheidet sich erst anschließend, und zwar nach Renditeüberlegungen zum Einzelobjekt.¹¹ Diese können regional je nach Marktlage sehr unterschiedlich ausfallen, sind aber von der Höhe der Neubaunachfrage zunächst völlig unabhängig. Ein Eigentümer, der für die leer stehende Wohnung dauerhaft keinen Mieter (bzw. bei Selbstnutzer: keinen Käufer)

⁹ Der Begriff „Qualität“ bzw. „qualitätsbedingte“ ist hier in einem sehr umfassenden Sinne gemeint: Letztlich geht es um die Attraktivität einer Wohnung. Diese hängt sehr subjektiv aus Sicht der Nachfrager nicht nur von Ausstattungsmerkmalen und Ausstattungsqualitäten der Wohnung ab, sondern auch von ihrer Lage, ihrer Anbindung, ihrem Wohnumfeld, dem Preis und allen anderen Faktoren, die dem Wohnungssuchenden bei der Wohnungssuche wichtig sind. Der Begriff umschreibt die Tatsache, dass der Wohnungssuchende nicht bereit ist, in jede beliebige (frei stehende) Wohnung einzuziehen.

¹⁰ Im Nachhinein ist einer neuen Wohnung nicht mehr anzusehen, ob sie aufgrund einer quantitativen oder qualitativen Neubaunachfrage entstanden ist. Denn zumindest in wachsenden Regionen greift beides ineinander. Für das Prognosemodell ist die Unterscheidung aber wichtig, weil die Bestimmungsfaktoren für beide Größenordnungen jeweils unterschiedlich sind und getrennt voneinander prognostiziert werden müssen.

¹¹ Hinzu kommen Abrisse, die wirklich rein technisch begründet sind, z.B. wegen Straßenerweiterungen. Diese dürften aber insgesamt nur eine untergeordnete Rolle spielen.

findet, wird entscheiden, ob er die Wohnung **saniert** (also aufwertet und wieder dem Markt zuführt) oder **abreißt** (also vom Markt nimmt) oder **leer stehen** lässt.

1.3 Ziel und Aufbau der Studie

Ziel der Studie ist die Abschätzung der zukünftigen Neubaunachfrage in Nordrhein-Westfalen. Grundidee des neuen Forschungsansatzes ist, dass sich die Nachfrage nach neuen Wohnungen aus einer quantitativen und einer qualitativen Neubaunachfrage ergibt, deren Bestimmungsgründe jeweils andere sind: Die demografisch bedingte Neubaunachfrage ist durch quantitative Veränderungen bestimmt (vor allem durch die Veränderung der Haushaltszahlen/Wohnungsnachfrage), während die qualitative Neubaunachfrage aus veränderten Präferenzen (größere, neuere oder höherwertige Wohnungen, kleinere Gebäude, bessere Energiestandards) oder einer Verschlechterung des Wohnungsbestands (Renovierungsrückstau, Abnutzung) resultiert. Daher müssen beide Komponenten getrennt voneinander bestimmt werden. Die Gesamtneubaunachfrage einer Region ergibt sich schließlich aus der Summe beider Komponenten.

Die Abschätzung der zukünftigen Neubaunachfrage in NRW erfolgt in folgenden Schritten:

- Zugrunde gelegt wird die Bevölkerungsvorausberechnung des IT.NRW für NRW und die darauf basierenden Modellrechnungen zur Entwicklung der Privathaushalte des IT.NRW für NRW (Basismodell). Die Kreise und kreisfreien Städte in NRW werden zu empirisch ermittelten **Wohnungsmarktregionen** zusammengefasst, die die engeren Verflechtungen z.B. von Kernstadt und Umland berücksichtigen. Für jede Wohnungsmarktregion wird die zukünftige Entwicklung der Neubaunachfrage einzeln und unabhängig voneinander abgeschätzt.
- Die zukünftige Neubaunachfrage setzt sich **für jede Region** aus zwei Komponenten zusammen: Die **demografisch bedingte Neubaunachfrage** wird zuerst berechnet (vgl. Kap. 2.1). Sie spielt nur in wachsenden Regionen eine Rolle. In allen Regionen gibt es darüber hinaus auch eine **qualitätsbedingte Neubaunachfrage**, die u.a. von der Qualität des vorhandenen Wohnungsbestands abhängt (vgl. Kap. 2.2). In schrumpfenden Regionen ist sie die einzige Begründung für Neubau. Im Ergebnis liegt **für jede Wohnungsmarktregion** eine Abschätzung der gesamten zukünftigen Neubaunachfrage vor, die sich aus der Summe beider Komponenten (demografisch und qualitativ) ergibt (vgl. Kap. 2.3). Außerdem werden die Veränderungen der Wohnungsüberhänge ausgewiesen, die das Potenzial für wachsende Wohnungsleerstände darstellen.
- Die Neubaunachfrage **für einzelne Kreise** ist allein von der Nachfrageseite her nicht genau zu bestimmen. Für einen Wohnungssuchenden kommt im Prinzip jeder Standort innerhalb der

Wohnungsmarktregion in Frage - wie die engen Wanderungsverflechtungen zeigen. Der Wohnungssuchende wird sich in der Gemeinde „niederlassen“, in der die aus seiner Sicht attraktivsten Flächen bzw. Neubauobjekte in Bezug auf Lage, Qualität und Preis angeboten werden. Eine detaillierte kleinräumige Verteilung der Neubaunachfrage ist daher nur möglich, wenn Informationen über Ausmaß, Ausgestaltung und Attraktivität des zukünftigen Flächen- und Wohnungsangebots bekannt sind. Eine solche Erhebung wäre sinnvoll, sprengt aber den Rahmen der vorliegenden Studie. Stattdessen wird hier die berechnete Neubaunachfrage der Region nur über **schematische Verteilungsrechnungen auf die einzelnen Kreise und kreisfreien Städte** herunter gebrochen.¹²

Die **Modellrechnungen** mit den wichtigsten Modellannahmen und Ergebnissen werden im **Hauptteil** der Studie zunächst anhand **zweier Beispielregionen** erläutert. An den beiden Beispielen einer wachsenden und einer schrumpfenden Region werden die wichtigsten Erklärungszusammenhänge und regionalen Unterschiede dargestellt (vgl. Kap. 2). Anschließend werden die zu erwartenden Marktreaktionen sowie die Folgerungen für regionsspezifische, **wohnungspolitische Strategien** diskutiert (vgl. Kap. 3). - Die vollständigen **Ergebnisse für alle Wohnungsmarktregionen** werden im **Anhang** dargestellt.

1.4 Zum Umgang mit Unsicherheiten

Alle „Prognosen“ sind letztlich Modellrechnungen, die unter bestimmten Annahmen ein Ergebnis beziffern.¹³ Dementsprechend dürfen auch hier alle Ergebnisse nur unter der Prämisse interpretiert werden, dass **andere Annahmen** auch zu anderen Wohnungsnachfrageprognosen führen würden. Das mag trivial erscheinen, aber in der Praxis wird mit Prognosen häufig eine Scheingenauigkeit erzeugt, weil man gerne „genaue Zahlen“ über die Zukunft hätte. Ehrlicherweise muss man jedoch sagen, dass alle Prognosen mit Unsicherheiten behaftet sind. Bestenfalls kann eine realistische Bandbreite der Entwicklung abgebildet werden, aber niemals eine punktgenaue Vorhersage (die Wahrscheinlichkeit, dass eine solche eintritt, ist gleich Null).

Dies gilt ganz besonders für die Abschätzung **zukünftiger Wanderungen**. Sie hängen nicht nur von der relativen Attraktivität verschiedener Arbeitsmarkt- und Wohnungsmarktregionen ab, sondern u.a. auch vom Alter der Bevölkerung (junge Haushalte sind mobiler) und einer Kombination verschiedener

¹² In einer **konstanten Variante** wird die zukünftige Neubaunachfrage für jeden Prognosezeitraum so auf die einzelnen Kreise einer Region verteilt, wie sich in den letzten fünf Jahren die Bautätigkeit der Region auf die Kreise verteilt hat. In einer **Trendvariante** werden die Verschiebungen der Anteile, die sich innerhalb der letzten zehn Jahre bei der Bautätigkeit ergeben haben, in die Zukunft fortgeschrieben.

¹³ Das IT.NRW und auch das Statistische Bundesamt sprechen daher nie von „Prognosen“, sondern nur von „Vorausberechnungen“ und „Modellrechnungen“. Aus Gründen der Lesbarkeit wird in der vorliegenden Studie aber dennoch der kürzere Begriff „Prognose“ als Synonym für „Modellrechnungen über die zukünftige Entwicklung“ verwendet.

Push- und Pullfaktoren. Insbesondere exogene Entwicklungen im Ausland (Kriege, Grenzöffnungen, attraktivere Arbeitsmärkte) können kurzfristig zu starken Schwankungen in der Zuwanderung nach Deutschland führen, die in keiner Weise vorhersehbar sind. Dennoch spielen sie für die zukünftige Wohnungsnachfrage in NRW eine große Rolle. Auch das **zukünftige Haushaltsbildungsverhalten** kann nur schwer abgeschätzt werden. Es hat sich in den letzten zehn Jahren selbst innerhalb einer Altersgruppe stark verändert (die heutigen 40jährigen leben zu einem größeren Anteil als Single als 40jährige früher). Daher werden in der vorliegenden Studie im Anschluss an die Basisprognose (Vorausrechnungen des IT.NRW) die Auswirkungen anderer Wanderungsannahmen und eines anderen Haushaltsbildungsverhaltens (kohortenspezifische Weiterentwicklung) auf die Neubaunachfrage in NRW exemplarisch berechnet und die Unterschiede erläutert (vgl. Modellrechnungen V1 und V0 in Kap. 2.3.6).

Ein weiterer Unsicherheitsfaktor betrifft die kleinräumige Verteilung des **zukünftigen Flächenangebots** in einer Region und seiner relativen räumlichen Attraktivität aus Sicht der zukünftigen Nachfrager. Die hier durchgeführten Verteilungsrechnungen, die letztlich aus einer Fortschreibung der bisherigen Bautätigkeitsverteilung resultieren, sind nicht inhaltlich begründet. Denn Kommunen, die in der Vergangenheit relativ attraktive Flächen anbieten konnten, sind nicht zwangsläufig die Kommunen, die dies auch in der Zukunft tun werden. Die Verteilungsrechnungen geben lediglich Größenordnungen an, die sich ergeben, wenn sich die Mengen und Attraktivitäten der angebotenen Flächen in Zukunft ähnlich verteilen wie in der Vergangenheit (vgl. Verteilungsrechnungen Status Quo und Trend in Kap. 2.3.5)

Zu guter Letzt entstehen Unsicherheiten auch aus den nicht vorhersehbaren **politischen Rahmenbedingungen** selbst. Das Prognosemodell zeigt z.B. auf, dass die zukünftige Neubaunachfrage in hohem Maße davon abhängt, wie attraktiv der *zukünftige* Wohnungsbestand aus Sicht der zukünftigen Nachfrager bewertet wird. Die Neubautätigkeit wird also auch davon abhängen, wie attraktiv die Qualität dessen ist, was *ab heute* noch gebaut wird. Dies hängt u.a. auch von politischen Vorgaben ab. Verlässliche Prognosen darüber sind nicht möglich. Die Studie beschränkt sich daher darauf, die inhaltlichen Zusammenhänge zwischen zu erwartenden Marktreaktionen und zukünftigen politischen Strategien verbal darzustellen und zu diskutieren (vgl. Kap. 3).

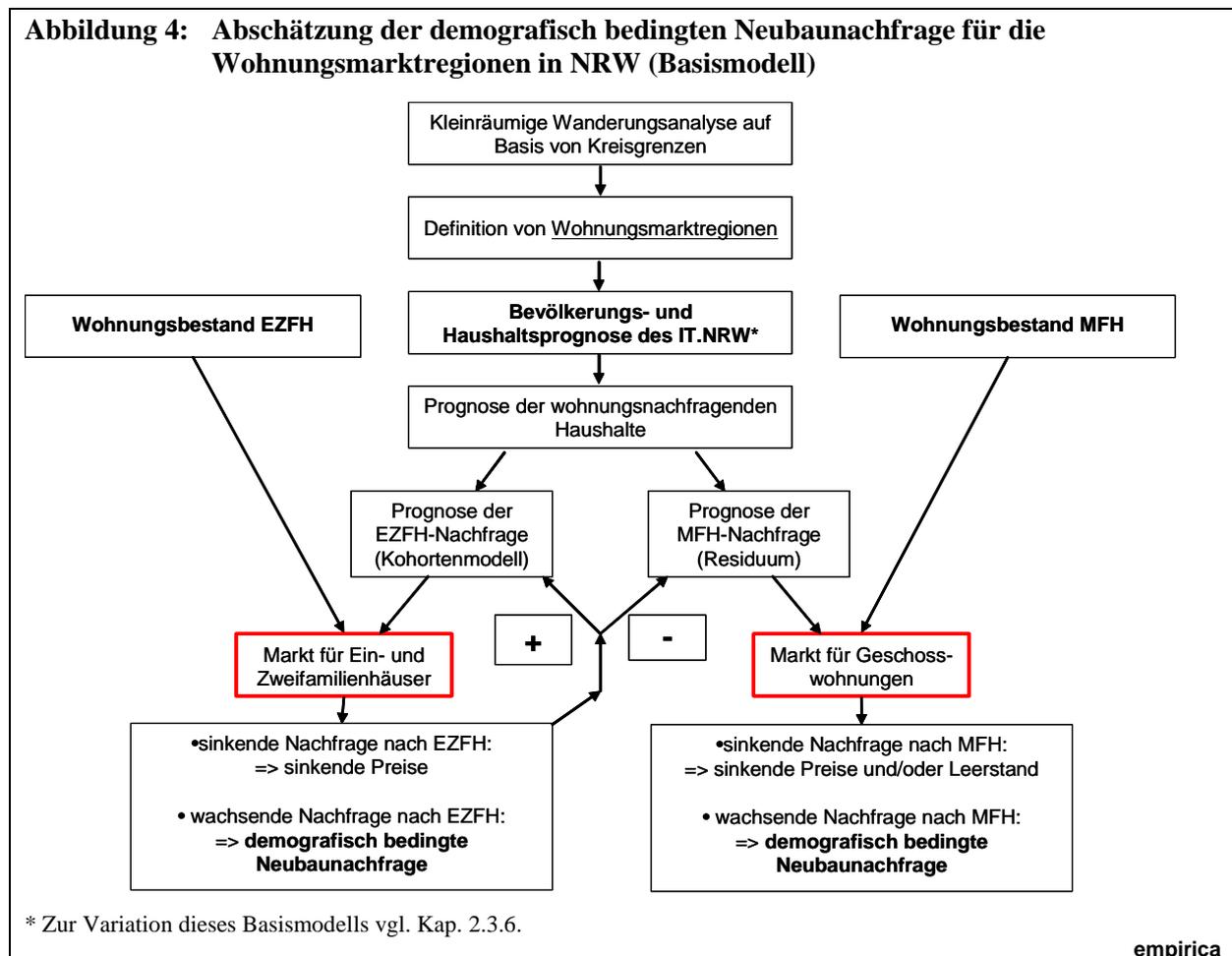
Zur Verdeutlichung der bestehenden Unsicherheiten wird in der Studie ganz bewusst darauf verzichtet, nur ein einziges (punktgenaues) Ergebnis für jede Kommune auszuweisen. Stattdessen wählt die Studie den Weg, jeweils **Bandbreiten der zukünftigen Entwicklung** aufzuzeigen, in denen die tatsächliche Entwicklung nach heutigem Wissensstand mit hoher Wahrscheinlichkeit liegen wird (vgl. Anhang, Kap. 2.3.) Je weiter die Ergebnisse in den verschiedenen Modellen auseinander liegen, umso größer sind die Unsicherheiten. Eine auf diese Unsicherheitsfaktoren fokussierte laufende **Wohnungsmarktbeobachtung** hilft, zeitnah zu erkennen, auf welchem Pfad innerhalb der Bandbreite die tatsächliche Entwicklung schließlich verläuft.

2. Abschätzung der zukünftigen Neubaunachfrage in NRW

2.1 Demografisch bedingte Neubaunachfrage am Beispiel einer wachsenden und einer schrumpfenden Region

2.1.1 Modellstruktur

Die folgende Abbildung zeigt die Arbeitsschritte zur Abschätzung der demografisch bedingten Neubaunachfrage (Abbildung 4), die im Folgenden anhand des Beispiels einer wachsenden und einer schrumpfenden Region erläutert werden, d.h. anhand der Wohnungsmarktregionen Köln und Recklinghausen.



2.1.2 Wohnungsmarktregionen in NRW

Jedem, der in einer bestimmten Stadt eine Wohnung sucht, stehen auch Alternativstandorte unmittelbar hinter der Stadtgrenze zur Verfügung. Eine separate Betrachtung des Wohnungsmarkts für einzelne kreisfreie Städte oder einzelne Landkreise ist daher als Grundlage zur Berechnung der Wohnungsnachfrage wenig zielführend. Inhaltlich sinnvoller ist es, die Wohnungsmärkte etwas größer zu fassen. Als aussagekräftige empirische Grundlage können dazu die kleinräumigen Umzugsbewegungen der letzten Jahre dienen. Denn sie zeigen empirisch auf, wie groß die einzelnen Wohnungsmarktregionen **aus Sicht der Nachfrager** wirklich sind. Die Größe einer Wohnungsmarktregion wird dabei durch die Nähe zum Arbeitsplatz bzw. durch Pendlerzeiten bestimmt.¹⁴

Ideal wäre eine Abgrenzung der Regionen auf Gemeinde- oder sogar Wohnquartiersebene. Denn der individuelle Radius der Wohnungssuche macht nicht an Kreis- oder Gemeindegrenzen halt. Dies ist aber aus datentechnischen Gründen nur schwer möglich. Denn zum einen müssten die Wanderungsverflechtungen zwischen allen Gemeinden bzw. Wohnquartieren flächendeckend untersucht werden, was zwar möglich, aber aufwendig und im Rahmen der vorliegenden Studie nicht vorgesehen ist.¹⁵ Vor allem aber müssten auch die weiteren Datengrundlagen, die zur Abschätzung der Neubaunachfrage erforderlich sind (z.B. Haushaltsentwicklung) auf einer solchen kleinräumigen Ebene bekannt sein. Die Auswertung auf Basis der Mikrozensusdaten und auch der Prognosedaten des IT.NRW, die beide nur auf Kreisebene vorliegen, lässt hingegen nur eine Abgrenzung von Wohnungsmarktregionen entlang von Kreisgrenzen zu. Daher werden die Wohnungsmarktregionen hier so voneinander abgegrenzt, dass sie immer aus mehreren kompletten Landkreisen/kreisfreien Städten bestehen und dabei NRW insgesamt flächendeckend ohne Überlappung abdecken.¹⁶

Dazu werden die Umzugsbewegungen der letzten fünf Jahre auf Kreisebene betrachtet und die Kreise mit den jeweils stärksten **Wanderungsverflechtungen** zu einer Wohnungsmarktregion zusammengefasst. Datengrundlage sind die Bruttowanderungsmatrizen 2005 bis 2009 für die Kreise in NRW, die alle Umzüge über die Kreisgrenzen nach Herkunfts- und Zielkreis darstellen. Für jeden Kreis wird das Bruttowanderungsvolumen (Zuzüge plus Fortzüge) mit jedem anderen (Ziel-/Herkunfts-)Kreis bestimmt und auf die Einwohnerzahl des Kreises bezogen. Die jeweiligen Werte aus

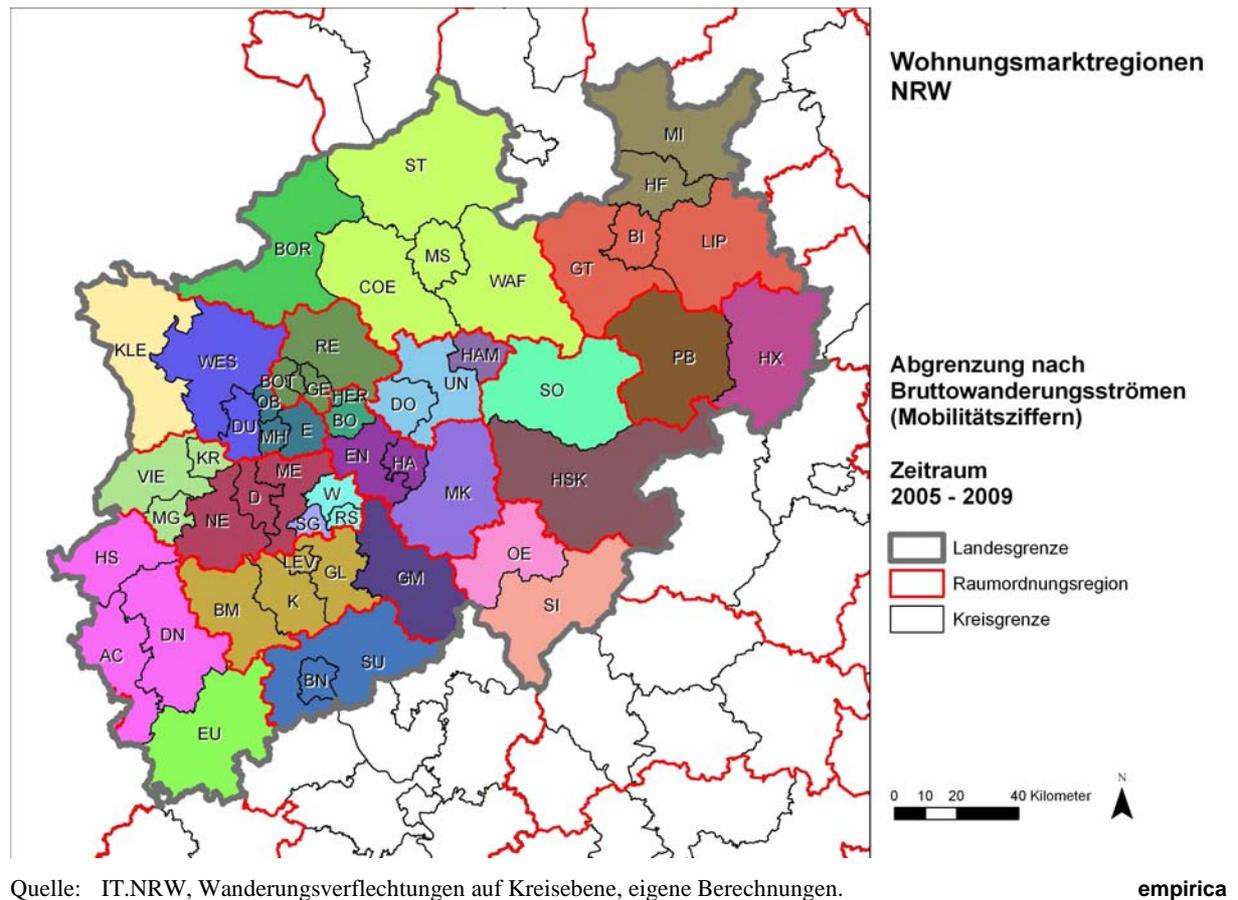
¹⁴ Dabei sind durchaus auch zeitliche und räumliche Verschiebungen denkbar (z.B. durch neue Straßenverbindungen).

¹⁵ Die Wanderungsverflechtungen auf Wohnquartiersebene können dargestellt werden, wenn adressscharfe Umzugsdaten vorliegen. (vgl. empirica-Studie, Wohnungsmarktanalyse für den Oberbergischen Kreis, 2008).

¹⁶ Überlappungen würden auch im Rahmen der ökonomischen Analyse (Regressionsanalyse) zu strukturellen Problemen führen. Vgl. z.B.: Tu Y.: Segmentation, adjusted and disequilibrium, in: O'Sullivan, T. und K. Gibb (Hrsg.): Housing Economics and Public Policy, 2003, S. 38-55. In einigen wissenschaftlichen Ansätzen erfolgt die Abgrenzung von Wohnungsmarktregionen auf Basis von Pendler- und Wanderungsbeziehungen oder es werden Abgrenzungen entsprechend der Wohnungsmarktpreise (nach Linien gleichen Preisniveaus) diskutiert. Vgl. dazu z.B.: Bourassa Steven C., Hamelink Foort, Hoesli Martin und Bryan D. MacGregor: Defining Housing Submarkets, in: Journal of Housing Economics 8, 1999, S. 160-183.

jeweils zwei Kreisen werden addiert. Der Ergebniswert entspricht einem Indikator für die „Bedeutung dieses Wanderungsvolumens“ für die beiden Kreise – weil er jeweils beide Einwohnerzahlen mit berücksichtigt. Je höher dieser Wert, umso sicherer handelt es sich um dieselbe Wohnungsmarktregion. Der entsprechende Wert wird für alle Zweier-Kombinationen von Kreisen in NRW ermittelt. Jeweils die Kreise mit den höchsten Werten werden zu einer Wohnungsmarktregion zusammengefasst.¹⁷

Abbildung 5: Abgrenzung von Wohnungsmarktregionen anhand von Wanderungsbewegungen



So werden zum Beispiel alle Wanderungen zwischen Bonn und dem Rhein-Sieg-Kreis (RSK) addiert und dann zum einen auf die Einwohnerzahl Bonns bezogen (RSK spielt für das relativ kleine Bonn eine große Rolle) und zum anderen auf die Einwohnerzahl des RSK (Bonn spielt für den relativ großen RSK eine kleinere Rolle). Aufaddiert ergibt sich ein Wert, der die relative Bedeutung der Wanderungsverflechtung beider Kreise darstellt. Dieser Wert liegt für die Beziehung RSK/Bonn deutlich über dem Wert, den der RSK z.B. zusammen mit Köln aufweist (weil aus Sicht des noch

¹⁷ In Einzelfällen gibt es Überschneidungen. In diesen Fällen wurden die jeweils zweit- und dritthöchsten Werte mitberücksichtigt, um zu eindeutigen und flächendeckenden Zuordnungen zu kommen. Die Wanderungsverflechtungsmatrix ist im Anhang Kap. 2.4 dargestellt.

größeren Köln die Wanderungsvolumina mit dem Rhein-Sieg-Kreis nur eine sehr geringe Rolle spielen). Der Rhein-Sieg-Kreis wird also mit Bonn zu einer Wohnungsmarktregion zusammengefasst, aber nicht dem Wohnungsmarkt Köln zugerechnet.

Abbildung 5 zeigt das Ergebnis dieser Zusammenfassungen: Jede Wohnungsmarktregion in NRW besteht aus bis zu vier Landkreisen und kreisfreien Städten. Jede Wohnungsmarktregion wird durch eine eigene Farbe dargestellt. (Eine tabellarische Auflistung der Regionen und der zugehörigen Kreise ist den Tabellen der Verteilungsrechnungen am Ende des Anhangs, vgl. Anhang Kap. 2.3.4).

2.1.3 Divergierende Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung

2.1.3.1 Unterschiedliche demografische Ausgangslage der Regionen

Für jede Wohnungsmarktregion wird eine eigene Wohnungsnachfrageprognose berechnet. Beispielhaft werden die Modellrechnungen und Ergebnisse für die Wohnungsmarktregionen Köln und Recklinghausen betrachtet. Zur **Wohnungsmarktregion Köln** zählen im Ergebnis dieser Wanderungsanalysen die kreisfreien Städte Köln und Leverkusen sowie der Rheinisch-Bergische Kreis und der Rhein-Erft-Kreis (vgl. Abbildung 5). Zur **Wohnungsmarktregion Recklinghausen** zählen die kreisfreien Städte Gelsenkirchen und Bottrop sowie der Landkreis Recklinghausen.

Durch die Betrachtung einer ganzen Region werden die Umzüge zwischen der Kernstadt und dem Umland bewusst herausgerechnet. Vielmehr geht es hier um eine Charakterisierung einer ganzen Region: Wenn die gesamte Region Einwohner durch Zuwanderung gewinnt, so spricht dies für eine hohe Attraktivität der Region (z.B. als Wirtschaftsstandort und Arbeitgebersitz). Dabei ist es zunächst unerheblich, ob die Zuwanderer in die Kernstadt oder ins Umland ziehen.

Die Wohnungsmarktregion Köln gewinnt jedes Jahr Einwohner durch Zuwanderung hinzu und dient daher hier als Beispiel für eine wachsende Region.

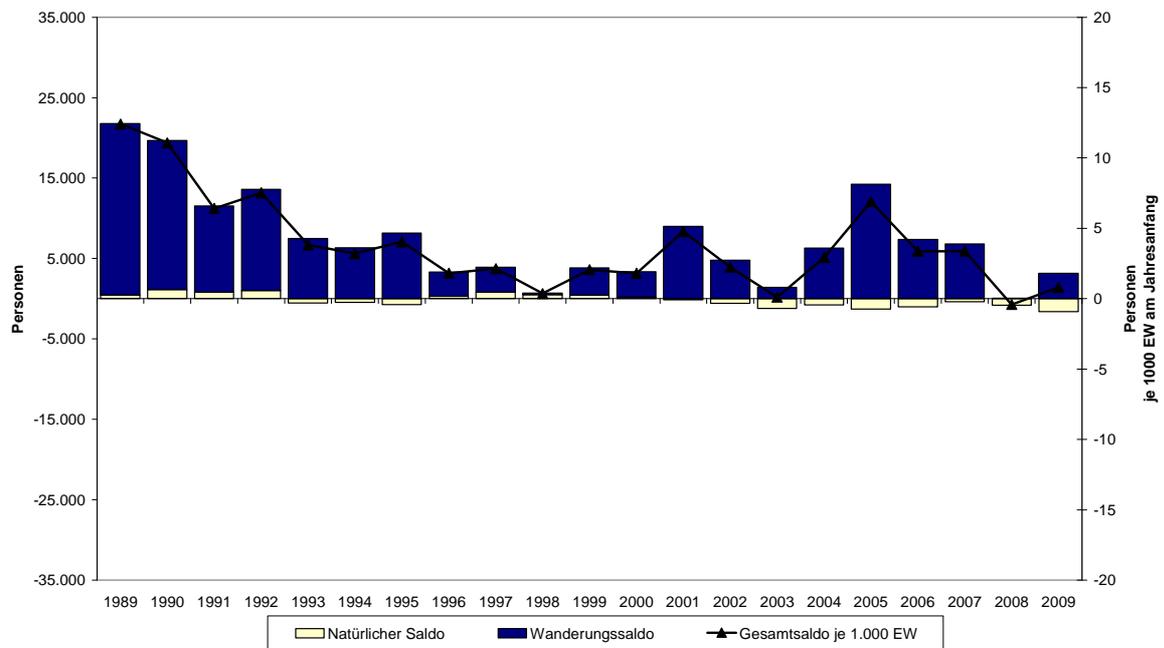
Aus der Region Recklinghausen hingegen wandern seit über 10 Jahren jedes Jahr mehr Personen ab als zuwandern (vgl. blaue Säulen in Abbildung 6). Sie dient damit im Folgenden als Beispiel für eine schrumpfende Region. Auch für die Region Recklinghausen ist die Abwanderung nicht auf Stadt-Umlandwanderungen zurückzuführen, sondern bezieht sich auf die Summe der Wanderungssalden der Städte Gelsenkirchen, Bottrop und des Landkreises Recklinghausen insgesamt.

Da vor allem junge Menschen den Wohnort bzw. die Wohnregion wechseln, haben die bisherigen Wanderungen auch Einfluss auf die Altersstruktur der verbleibenden Bevölkerung (vgl. dazu auch Abbildung 7): In der Region Recklinghausen bleiben daher tendenziell eher die älteren zurück, so dass

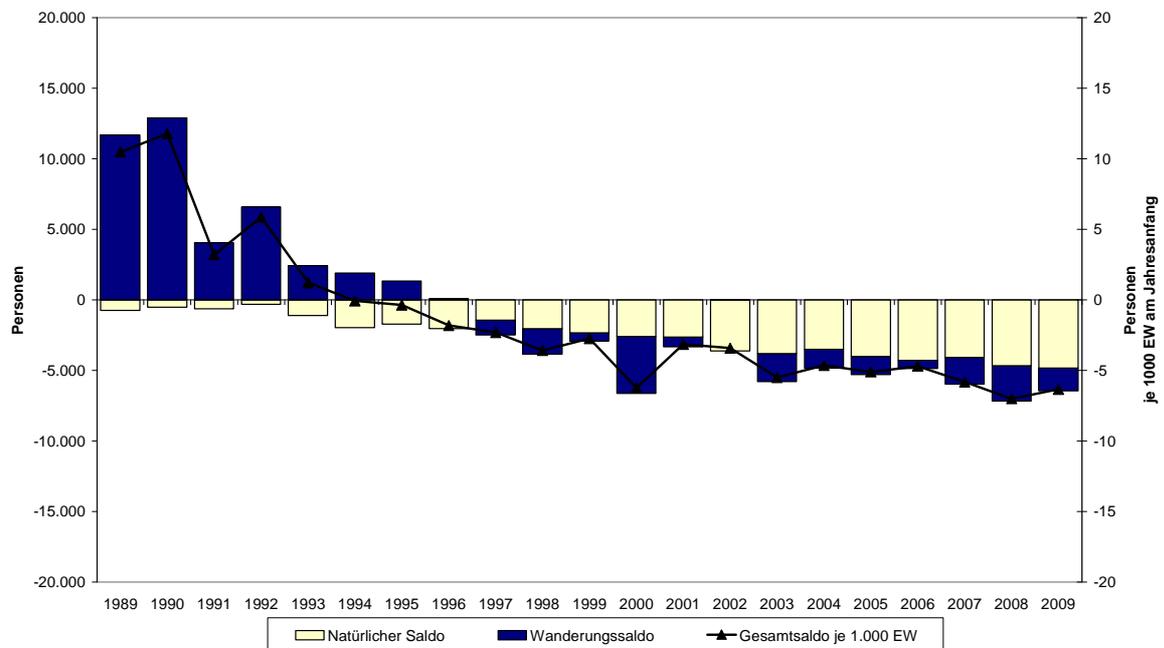
die Geburtenzahlen niedrig und die Sterbezahlen hoch sind (vgl. gelbe Säulen). In der Region Köln hingegen führt die ständige Zuwanderung zu einer relativ jungen Bevölkerung mit einem noch ausgeglichenen natürlichen Bevölkerungssaldo.

Abbildung 6: Bevölkerungssalden der Wohnungsmarktregionen Köln und Recklinghausen - 1989 bis 2009

Region Köln:



Region Recklinghausen:



Quelle: IT.NRW, eigene Darstellung.

empirica

2.1.3.2 Modellrechnungen zur Einwohnerentwicklung (Basismodell)

Diese Charakteristika der demografischen Ausgangslage sind wichtig, um abschätzen zu können, wie sich die Einwohnerzahl der Region möglicherweise in Zukunft verändern wird. Dazu müssen Annahmen über die zukünftige natürliche Entwicklung (Geburten, Sterbefälle) und das zukünftige Wanderungsverhalten getroffen werden. Beides hängt ebenfalls von der heutigen Altersstruktur ab.

- **Annahmen:** Das Basismodell legt die jüngste Bevölkerungsvorausberechnung und Modellrechnung zur Entwicklung der Privathaushalte des IT.NRW zugrunde.¹⁸ Darin werden die Wanderungen altersspezifisch fortgeschrieben. Neben Annahmen zur Binnenwanderung sind dazu auch Annahmen über die Außenwanderung (von/nach NRW) erforderlich. Dazu nimmt die Vorausberechnung des IT.NRW an, dass die Netto-Zuwanderung nach NRW von durchschnittlich +15.000 pro Jahr zwischen 2011 und 2015 auf danach bis zu +20.000 Personen pro Jahr ansteigt und dann langfristig auf diesem Niveau bleibt.
- **Ergebnis:** Im Basismodell wird die Einwohnerzahl der Region Köln von 1.900.000 (2008) auf 2.020.000 (2030) wachsen, während sie für die Region Recklinghausen von 1.020.000 auf 910.000 schrumpft. Nach den Modellrechnungen wird es zu weiterer Zuwanderung in die Region Köln kommen. Da die meisten Wanderungen über Regionsgrenzen von jüngeren Haushalten durchgeführt werden, führt die Zuwanderung in die Region Köln im Vergleich zu einer weiteren Verjüngung, während die Bevölkerung in der Region Recklinghausen noch stärker altern wird (vgl. Abbildung 7).

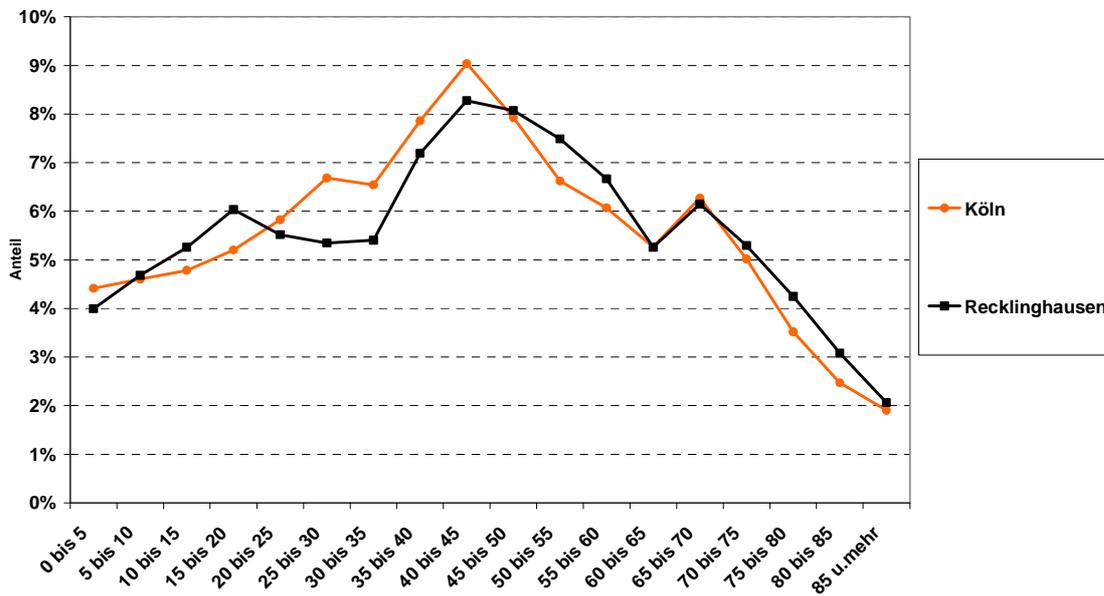
Die bestehende und zukünftige Altersstruktur einer Regionsbevölkerung ist für die Prognose der Wohnungsnachfrage wichtig, weil sie über das Haushaltsbildungsverhalten bestimmt, in wie vielen Haushalten diese Einwohner zusammen leben. Eine Region mit vielen Senioren braucht für die gleiche Anzahl Einwohner mehr Wohnungen als eine Region mit vielen Familien, in der sich immer mehrere Personen eine Wohnung teilen (vgl. Kap. 2.1.3.3).

Die Altersstruktur (der Wohnungsnachfrager) ist auch wichtig, um beurteilen zu können, welcher Anteil dieser Haushalte in Ein- und Zweifamilienhäusern (EZFH) und wie viel in Geschosswohnungen bzw. Mehrfamilienhäusern (MFH) wohnen will (vgl. Kap. 2.1.4).

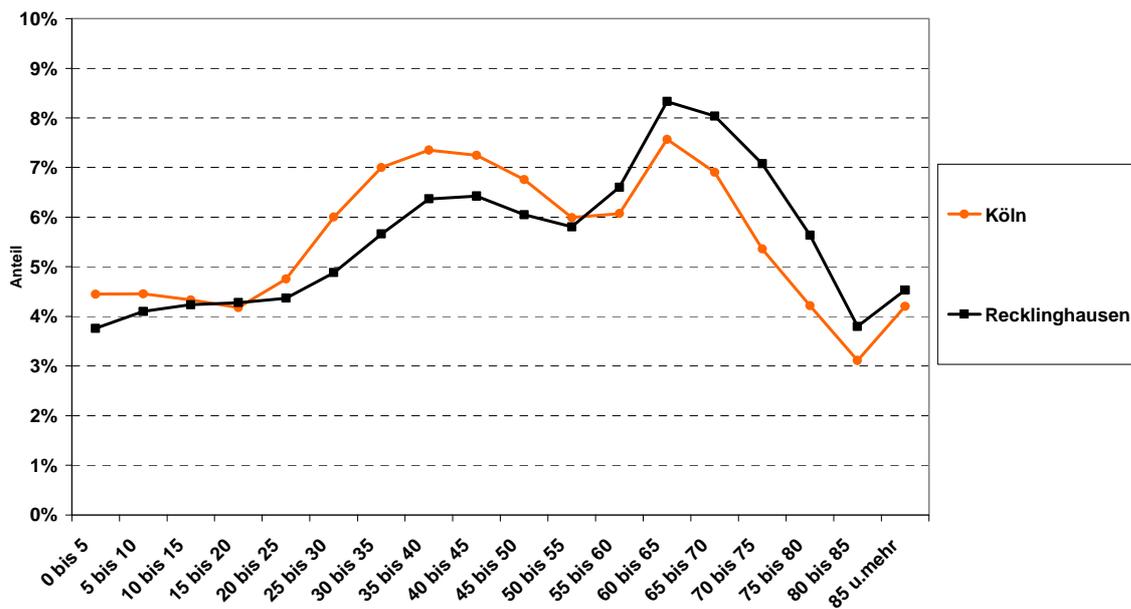
¹⁸ Quelle: IT.NRW (Basisjahr 2008), Vorausberechnung der Bevölkerung in den kreisfreien Städten und Kreisen Nordrhein-Westfalens 2008 bis 2030/2050 (Statistische Analysen und Studien, Band 60). Näheres zu den hier getroffenen Annahmen: vgl. Anhang Kap. 1.1)

Abbildung 7: Alterstruktur der Bevölkerung in den Wohnungsmarktregionen Köln und Recklinghausen - 2008 und 2030 (nach Vorausberechnung IT.NRW)

Im Jahr 2008:



Im Jahr 2030:



Quelle: IT.NRW (2008); Bevölkerungsvorausberechnung des IT.NRW (2030). Eigene Darstellung.

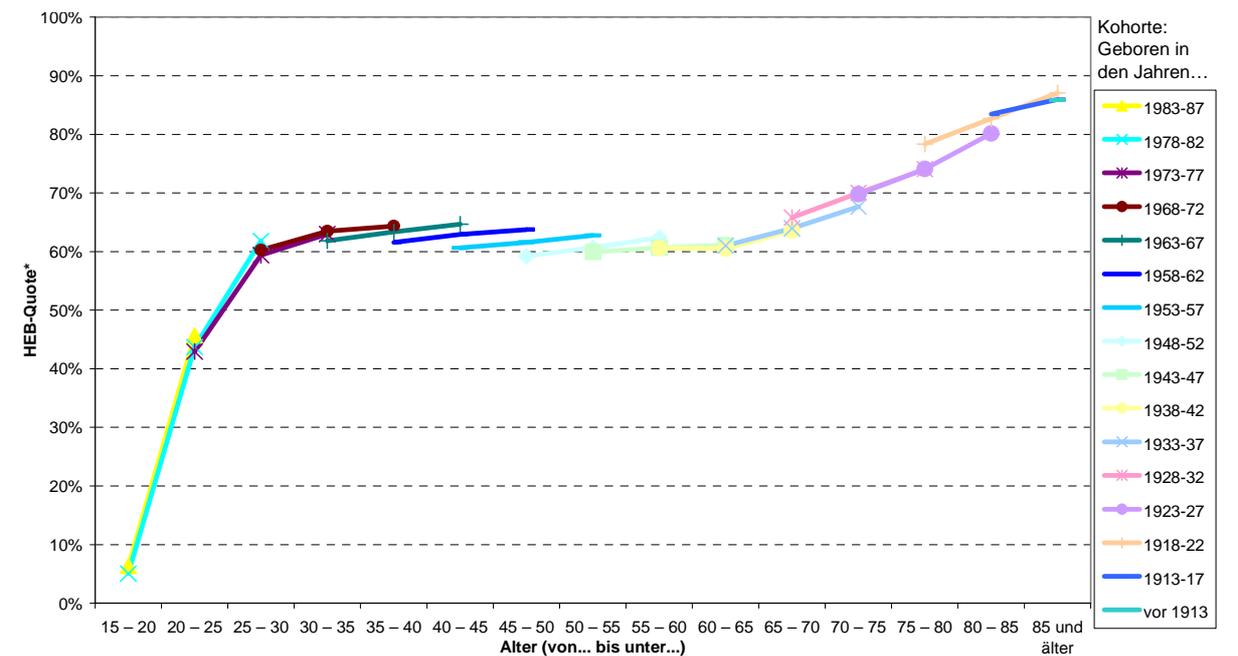
empirica

2.1.3.3 Modellrechnungen zur Haushaltsentwicklung (Basismodell)

Wenn erwachsene Kinder zu Hause ausziehen, bilden sie erstmals einen eigenen Haushalt und fragen damit auch eine eigene Wohnung nach, so dass nach ihrem Auszug die gleichen Personen nicht mehr nur eine, sondern mehrere Wohnungen nachfragen. Damit sinkt gleichzeitig die durchschnittliche **Haushaltsgröße**. Solche Verkleinerungsprozesse werden in Deutschland auch in Zukunft eine Rolle spielen, so dass selbst dort, wo die Einwohnerzahlen sinken, demografisch bedingt die Wohnungsnachfrage mittelfristig noch weiter wachsen kann. Hinzu kommt auch noch ein kohortenspezifisches verändertes Haushaltsbildungsverhalten: Z.B. leben 40jährige heute zu einem größeren Anteil als Singles als dies 40-Jährige früher taten. Man darf also annehmen, dass sie damit entsprechend wohl auch mit 50 Jahren häufiger allein leben als 50-Jährige früher. Damit wirkt sich nicht nur der Altersstruktureffekt positiv auf die Wohnungsnachfrage aus (ältere Einwohner benötigen tendenziell mehr Wohnungen als die gleiche Anzahl Jüngere), sondern auch der Kohorteneffekt (die heute 40jährigen benötigen tendenziell mehr Wohnungen als 40jährige früher).

Abbildung 8 zeigt diese Verschiebungen zwischen den Kohorten. Die Haushaltsvorstandsquoten (hier: Haupteinkommensbezieher) drücken aus, wie hoch der Anteil einer Altersgruppe ist, der einem Haushalt vorsteht (Lesehilfe: Eine HEB-Quote von 100% bedeutet, dass jede Person ein Haushaltsvorstand ist, dass also alle als Single leben. 50% bedeutet, dass nur jede zweite Haushaltsvorstand ist, d.h. also im Schnitt alle als Paare zusammen leben). Jede Kohorte (farbige Linie) stellt einen Geburtsjahrgang dar. Da die Linien verschiedener Jahrgänge nicht genau aufeinander liegen, wird hier ein unterschiedliches Haushaltsbildungsverhalten verschiedener Geburtsjahrgänge erkennbar. Für die Zukunft müssen diese Linien gedanklich fortgeschrieben werden. Wir gehen hier davon aus, dass sich die Verschiebungen nicht beliebig in die Zukunft fortsetzen, sondern die Linien langfristig – dann auf höherem Niveau - wieder übereinander liegen.

Abbildung 8: Haushaltsvorstandsquoten* in westdeutschen Großstädten nach Alter - Kohortenbetrachtung



* Hier: Haupteinkommensbezieher (HEB).

Quelle: Mikrozensus

empirica

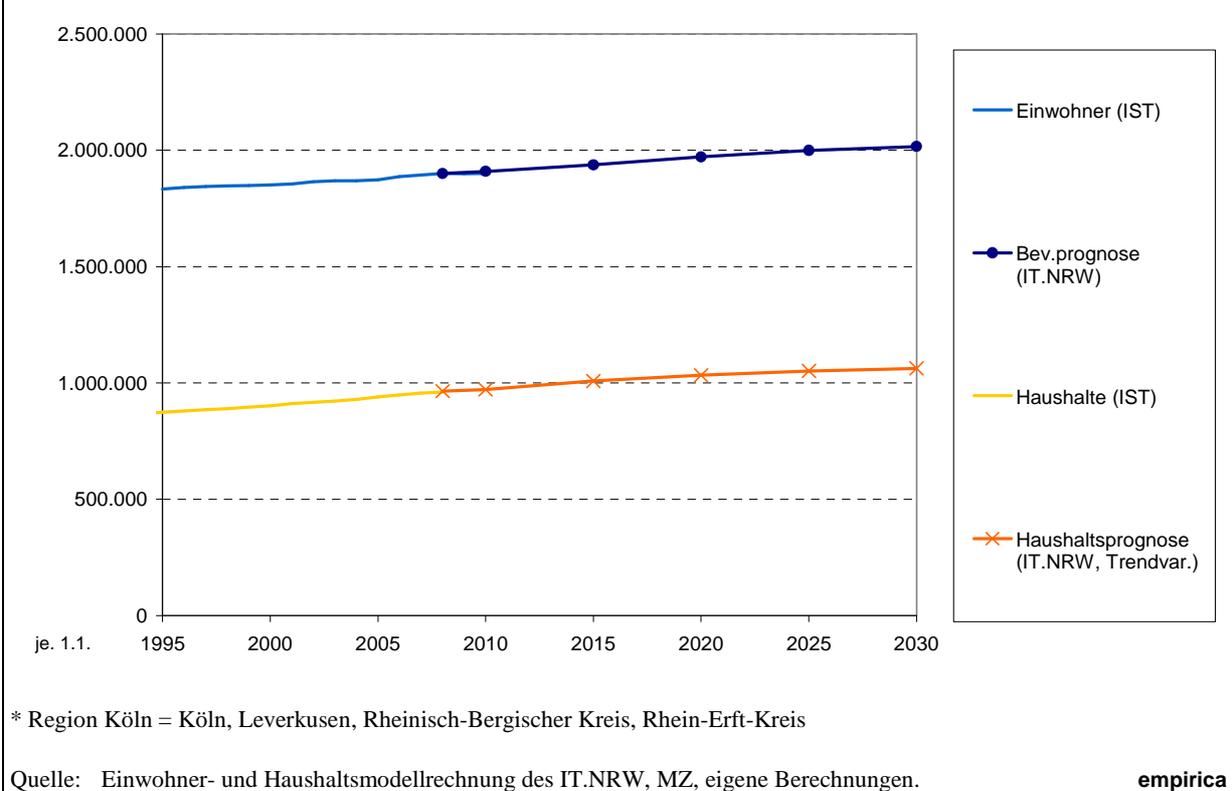
Unter Berücksichtigung von ländlichen und städtischen Regionen ergeben sich daraus unterschiedliche altersspezifische Haushaltsvorstandsquoten. Diese werden für jede Region auf die heutige Haushaltsanzahl angepasst, so dass die Haushaltsvorstandsquoten zusätzlich auch regionalspezifisch unterschieden werden.

- **Annahme:** Im Basismodell wird die Modellrechnung zur Entwicklung der Privathaushalte des IT.NRW („Trendvariante“) zugrunde gelegt. Das IT.NRW führt zur Haushaltsgenerierung lediglich altersspezifische Fortschreibungen, aber keine Kohortenbetrachtung.¹⁹
- **Ergebnis:** Für die **Region Köln** ergibt das Basismodell, dass nicht nur die Einwohnerzahlen weiter steigen werden: Da gleichzeitig die Haushalte kleiner werden, wird die Zahl der Haushalt überproportional stark steigen. Allerdings wird der Zuwachs jährlich schwächer: statt +69.000 wie zwischen 2000 und 2010 dann nur noch um etwa +62.000 (bis 2020) bzw.

¹⁹ Quelle: IT.NRW (Basisjahr 2008), Auswirkungen des demografischen Wandels - Modellrechnungen zur Entwicklung der Privathaushalte und Erwerbspersonen (Statistische Analysen und Studien, Band 64). Die zugrunde liegende Altersstruktur ist nicht veröffentlicht worden. Da diese aber für die Abschätzung der Wohnungsnachfrage wichtig ist, hat empirica sie ergänzend geschätzt. In der Summe für jeden Kreis ergeben sich aber weiterhin die vom IT.NRW veröffentlichten Ergebnisse.

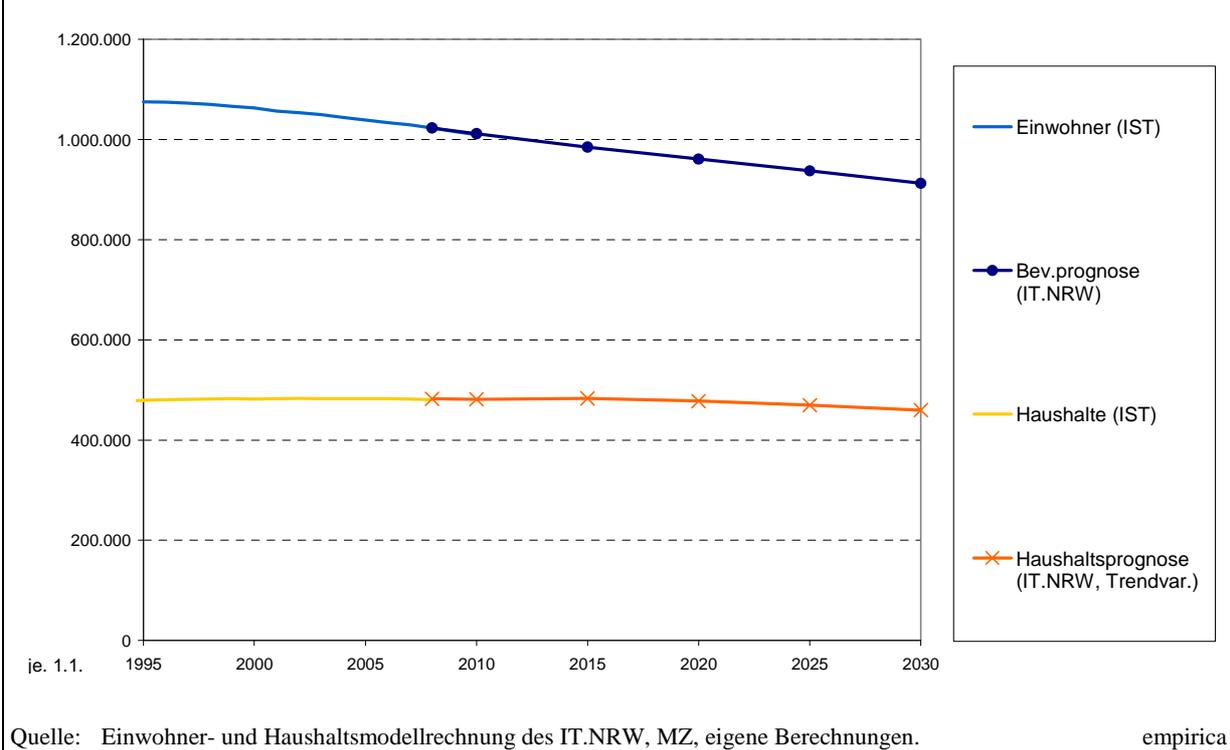
um +30.000 (bis 2030) (vgl. Abbildung 9). (Alternative Wanderungsannahmen führen zu anderen Ergebnissen, vgl. Kap. 2.3.6)

Abbildung 9: Demografische Entwicklung in der Region Köln*, 1995 bis 2030



- In der **Region Recklinghausen** hat es zwar in den letzten 10 Jahren trotz sinkender Einwohnerzahlen noch einen leichten Haushaltszuwachs gegeben, weil die durchschnittliche Haushaltsgröße sank. Aber in Zukunft ist der Bevölkerungsrückgang so stark, dass auch die Haushaltszahlen absolut sinken werden (vgl. Abbildung 10). Wenn aber statt rund 482.000 Haushalten im Jahr 2000 nur noch etwa 460.000 Haushalte in 2030 in der Region leben, werden auch nicht mehr alle Wohnungen benötigt, die bisher bewohnt wurden. Dies führt zu **demografisch bedingten Wohnungsüberhängen**: Wenn Personen fortziehen oder sterben, werden Wohnungen frei, die von niemandem mehr nachgefragt werden. (Auch ein Ringtausch ändert daran nichts: Selbst wenn in die frei werdende Wohnung wieder ein Haushalt einzieht, so macht dieser aber an anderer Stelle in der Region eine Wohnung frei.)

Abbildung 10: Demografische Entwicklung in der Region Recklinghausen*; 1995 bis 2030



2.1.4 Nachfrage nach Einfamilienhäusern und Geschosswohnungen

Die Wohnungsnachfrage entwickelt sich zwar parallel zur Haushaltsentwicklung, aber nicht jeder Haushalt fragt exakt eine Wohnung nach: Manche Haushalte wohnen in Heimen oder in Wohngemeinschaften zusammen, andere fragen mehrere Wohnungen nach (Zweitwohnung). Zur genauen Ermittlung der regionalen Wohnungsnachfrage gibt es nach heutiger Datenlage keine verlässlichen kleinräumigen Erhebungen.²⁰ Hier erfolgt daher eine Abschätzung über die regionspezifische Zahl der bewohnten Wohnungen gemäß Mikrozensus.²¹ Dadurch ergibt sich die Zahl der Wohnungsnachfrager für jede Region in den Prognosejahren.

Eine **alters- und kohortenspezifische Betrachtung der Einfamilienhausnachfrage** ermöglicht es, für jede Region die Wohnungsnachfrage in die Nachfrage nach Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern (WE in EZFH) und Wohnungen in Mehrfamilienhäuser (WE in MHF) aufzusplitten. Die altersspezifischen EZFH-Quoten werden aus der EVS (Einkommens- und

²⁰ Die Wohnungsbestandsstatistik hilft nur bedingt weiter, weil der Leerstand nur unzureichend berücksichtigt wird.

²¹ Quelle: Mikrozensus Wohnen 2006: Der Mikrozensus gibt auf Kreisebene an, wie viele Wohnungen bewohnt sind, so dass sich bei einem Vergleich mit der Zahl der Haushalte für jeden Kreis und jede Region eine empirische „Wohnungsnachfragerquote“ ergibt. Diese Quote wird für jede Region in Zukunft konstant gehalten und dann auf die regionale Haushaltszahl in jedem Prognosezeitraum angewendet.

Verbrauchsstichprobe) für verschiedene Gemeindegrößenklassen abgeleitet und für jeden Kreis bzw. kreisfreie Stadt auf die Zahl bewohnter Wohnungen in EZFH im Ausgangsjahr kalibriert. Auf diese Weise wird der jeweils regionsspezifische Einfamilienhausanteil berücksichtigt, der sich typischerweise zwischen städtischen und ländlichen Regionen unterscheidet. Da ein Umzug in ein Ein- und Zweifamilienhaus meist zwischen dem 30. und 40. Lebensjahr stattfindet, wohnt von den über 45jährigen ein höherer Anteil in Ein- und Zweifamilienhäusern als bei den Jüngeren. Dies drückt sich durch steigende EZFH-Quoten mit zunehmendem Alter aus (vgl. Abbildung 11).

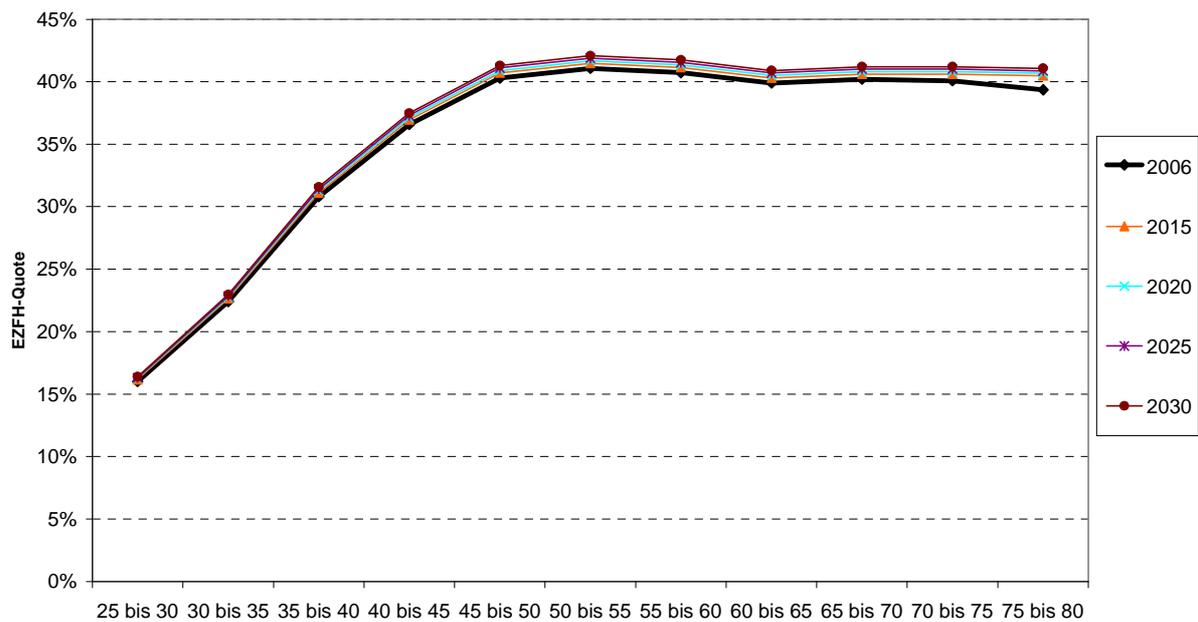
Die wohnungsmarkttypischen altersspezifischen EZFH-Quoten werden in die Zukunft fortgeschrieben. Dazu wird angenommen, dass die Quoten, wie in der Vergangenheit, alle fünf Jahre um ca. 0,5% ansteigen. Auch Kohorteneffekte werden berücksichtigt, die z.B. widerspiegeln, dass die Nachkriegsgeneration auch in höherem Alter noch eine deutlich niedrige EZFH-Quote hatte. Dieser Effekt „wächst“ sich allerdings langsam aus (vgl. z.B. in der Altersklasse ab 70 Jahren in Abbildung 11).²² Als Anteil der gesamten Wohnungsnachfrage der Region ergibt sich daraus die **EZFH-Nachfrage** in den Wohnungsmarktregionen für jeden der Prognosezeitpunkte. Alle übrigen Wohnungsnachfrager fragen Geschosswohnungen (MFH-Nachfrage) nach. Die **MFH-Nachfrage** ergibt sich also aus der Differenz zwischen der Wohnungsnachfrage insgesamt und der EZFH-Nachfrage.

Die **demografisch bedingte Neubaunachfrage** nach EZFH und MFH ergibt sich dann, wenn die jeweilige Nachfrage innerhalb eines Prognosezeitraums steigt. Dann entspricht die (demografisch bedingte) Neubaunachfrage genau dieser Differenz (Nachfrage in 2015 minus Nachfrage in 2010). Wenn die Nachfrage innerhalb eines Prognosezeitraums konstant bleibt, ist die (demografisch bedingte) Neubaunachfrage gleich Null. Wenn die Nachfrage innerhalb eines Prognosezeitraums sogar absinkt, liegt die (demografisch bedingte) Neubaunachfrage auch bei Null. Zusätzlich kommt es zu **demografisch bedingten Wohnungsüberhängen** in Höhe der Differenz (weil die Zahl der Haushalte unter die Zahl der Wohnungen sinkt).

Eine Region mit jüngerer Bevölkerung hat also tendenziell eine höhere Nachfrage nach Geschosswohnungen als eine Region mit älterer Bevölkerung. Dies gilt natürlich auch für die zukünftige Altersstruktur, so dass sich z.B. in der Region Köln der Geschosswohnungsanteil bei der Nachfrage noch positiver entwickelt als in der Region Recklinghausen.

²² Möglicherweise wird es in Zukunft einen neuen Kohorteneffekt geben, wenn die zukünftigen Senioren zu einem hohen Anteil entscheiden, im Alter wieder aus ihren Ein- und Zweifamilienhäusern aus- und in eine seniorengeeignete Geschosswohnung umzuziehen oder wenn die jüngere Generation, die häufiger als Single lebt, weniger EZFH nachfragen sollten. Diese Effekte sind bisher aber noch nicht empirisch nachweisbar und werden daher hier noch nicht unterstellt. Ohnehin würden sie im Ergebnis meist nur die qualitätsbedingte Neubaunachfrage erhöhen, weil die vorhandenen leer stehenden Geschosswohnungen den Ansprüchen dieser Nachfragegruppen nicht genügen. Vgl. dazu Kap. 2.2.)

Abbildung 11: EZFH-Quoten am Beispiel der Wohnungsmarktregion Köln²³



Quelle: MZ, eigene Berechnungen.

empirica

2.1.5 Ergebnis für eine wachsende Region: Neubaunachfrage bleibt hoch

Eine Übersicht über die Ergebnisse für die Region Köln zeigt Abbildung 12. Die Liniengrafiken im oberen Teil zeigen die Bestandsgrößenentwicklung.

- Die beiden oberen Linien zeigen: Die Region Köln ist gemessen an ihren **Einwohner- und Haushaltszahlen** in der Vergangenheit stetig gewachsen und wird bis 2030 **weiter wachsen** (von heute 1.900.000 auf 2.020.000 Einwohner und von 970.000 Haushalten auf 1.060.000 Haushalte).
- Die dritte und vierte Linie zeigen: Entsprechend der wachsenden Haushaltszahlen wird in Zukunft sowohl die **Nachfrage nach EZFH** als auch die **Nachfrage nach MFH** in der Region Köln noch **weiter steigen**: Die Zahl der EZFH-Nachfrager wird von 292.500 im Jahr 2010 auf 307.400 in 2015 steigen. Auch die Zahl der MFH-Nachfrager wird im gleichen Zeitraum noch leicht steigen.
- Diese zusätzlichen Wohnungsnachfrager (Haushalte) brauchen zusätzliche Wohnungen. Da heute praktisch kein Leerstand in der Region besteht, müssen **für diese zusätzlichen**

²³ Da die vorliegenden Wohnungsmarktregionen in NRW meist eine Mischung aus ländlichen und städtischen Kreisen sind, unterscheiden

Nachfrager neue Wohnungen gebaut werden (demografisch bedingte Neubaunachfrage). Diese demografisch bedingte Neubaunachfrage entspricht in ihrer Höhe also genau der Zunahme der Nachfrage, d.h. der positiven Steigung der Kurve. Das bedeutet eine (demografische bedingte) Neubaunachfrage von +14.900 WE in EZFH allein in den fünf Jahren zwischen 2010 bis 2014. Die MFH-Nachfrage steigt noch leicht, aber bleibt ab 2025 etwa konstant (dritte Linie steigt nicht mehr), so dass ab dann in der Region Köln demografisch bedingt kaum noch Neubau von MFH erforderlich ist.

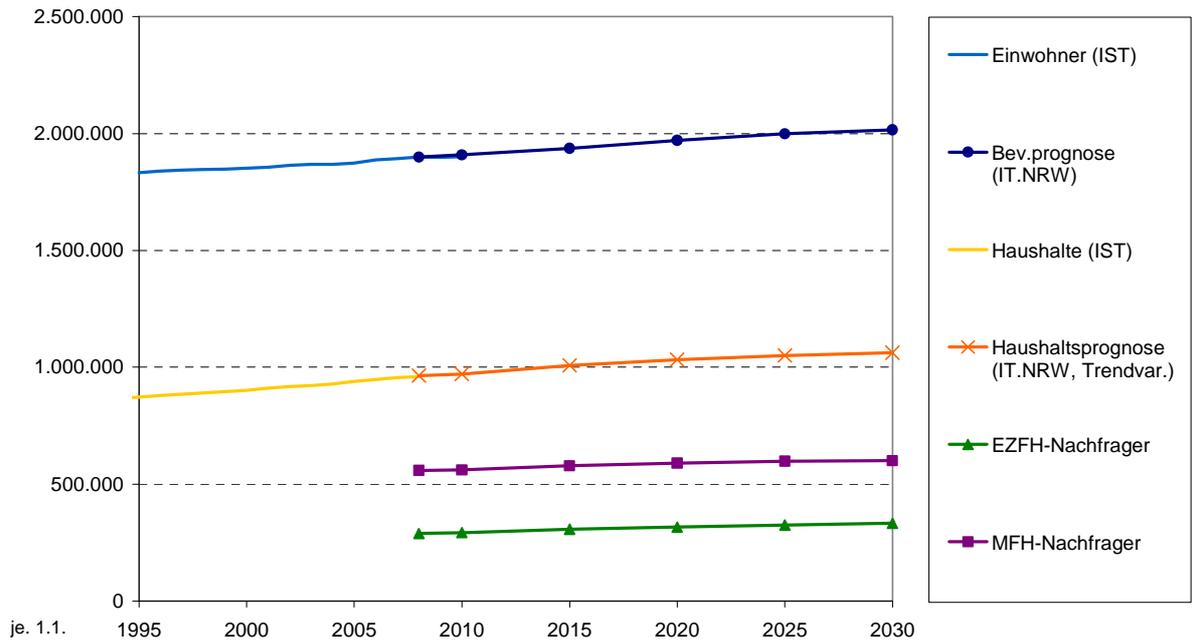
Die Säulengrafik darunter ist auf Basis dieser Bestandsgrößen zustande gekommen: Sie zeigt die entsprechenden Stromgrößen, also die Veränderungen zwischen zwei Stichtagen (zusätzliche Haushalte/Wohnungen in einem bestimmten Zeitraum).

- Die Säulengrafik zeigt genau die Höhe der Neubaunachfrage: Der beschriebene Zuwachs der EZFH-Nachfrager von 292.500 im Jahr 2010 auf 307.400 in 2015, der eine demografisch bedingte Neubaunachfrage von +14.900 in den Jahren 2010 bis 2014 Jahren bedeutet (s.o.), wird durch den unteren Teil der Säule (Neubaunachfrage nach EZFH) dargestellt. Ab 2014 sinkt die **demografisch bedingte Neubaunachfrage nach EZFH** in der Region ab, bleibt aber positiv.
- Entsprechend wird auch die **demografisch bedingte MFH-Neubaunachfrage** berechnet. Diese ist in der Region Köln in den nächsten Jahren noch relativ hoch. Der Fakt, dass die Neubaunachfrage in Zukunft aber schwächer wird und für die MFH-Nachfrage ab 2025 gegen Null geht, wird durch den oberen Teil der Säulen abgebildet. (Säule zeigt nur noch Neubaunachfrage von +2.500 Wohnungen innerhalb von fünf Jahren in der gesamten Region).
- Die demografisch bedingte Neubaunachfrage nach MFH wird also kurzfristig noch einmal ansteigen, wenn die starken Jahrgänge der Babyboomer-Kinder erstmals auf dem Wohnungsmarkt als Nachfrager auftreten und dann zunächst Geschosswohnungen nachfragen. Langfristig wird sie aber gegen Null gehen. Wohlgedenkt: Es wird tatsächlich zu einem etwas höheren Neubau von MFH kommen (vgl. Abbildung 16), aber aus rein demografischen Gründen ist nur noch wenig Neubau erforderlich. Die Region Köln wird im Jahr 2025 genug Geschosswohnungen haben, um zumindest zahlenmäßig allen MFH-Nachfragern eine Wohnung anbieten zu können.

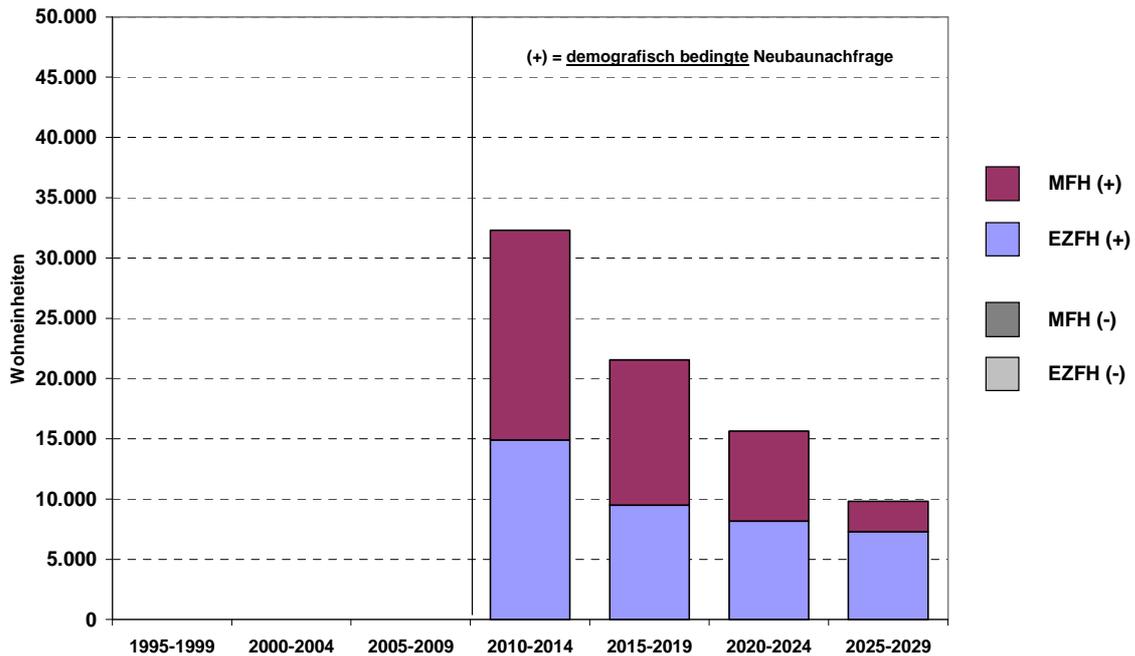
Im Ergebnis für die Region Köln führt das weiterhin erwartete Einwohnerwachstum zu einer **dauerhaften demografisch bedingten positiven Neubaunachfrage**.

sich die altersspezifischen EZFH-Quoten zwischen den Regionen nur wenig.

Abbildung 12: Demografische Entwicklung und demografisch bedingte Neubaunachfrage in der Region Köln*; 1995 bis 2030



je. 1.1.



* Region Köln = Köln, Leverkusen, Rheinisch-Bergischer Kreis, Rhein-Erft-Kreis

Quelle: Einwohner- und Haushaltsmodellrechnung des IT.NRW, MZ, eigene Berechnungen.

empirica

2.1.6 Ergebnis für eine schrumpfende Region: Wohnungsüberhänge nehmen zu

Die Zukunftsaussichten der Region Recklinghausen, die mit weiterer Schrumpfung zu rechnen hat, stellen sich ganz anders dar. Abbildung 13 zeigt die Auswirkungen der unterschiedlichen Voraussetzungen auf die Wohnungsnachfrage:

- Schon in der Vergangenheit ist die **Einwohnerzahl** der Region stetig gesunken und wird **weiter sinken** (von heute 1.020.000 auf 910.000 Einwohner in 2030, vgl. obere Linie). Durch die gleichzeitige Verkleinerung der Haushalte ist die **Haushaltszahl** (Wohnungsnachfrage) **bisher aber noch konstant** geblieben und wird auch in Zukunft nicht ganz so stark absinken wie die Einwohnerzahl.
- Aber auch ein Rückgang von heute 480.000 Haushalten auf 460.000 Haushalte in 2030 bedeutet, dass in der Region in Zukunft 20.000 Haushalte weniger leben werden als heute. Das führt wiederum dazu, dass die 20.000 Wohnungen, die heute noch bewohnt sind, in Zukunft nicht mehr benötigt werden (demografisch bedingte Wohnungsüberhänge). Dabei wird sich der Nachfragerückgang vor allem auf die Geschosswohnungsnachfrage auswirken (vgl. 3. und 4. Linie).

Die Säulengrafik zeigt die resultierenden Veränderungen: Positive Säulen bedeuten eine (demografisch bedingte) Neubaunachfrage, weil die Wohnungsnachfrage noch wächst. Negative Säulen bedeuten umgekehrt einen Wohnungsüberhang (Leerstand), weil gegenüber heute die Wohnungsnachfrage sinkt.

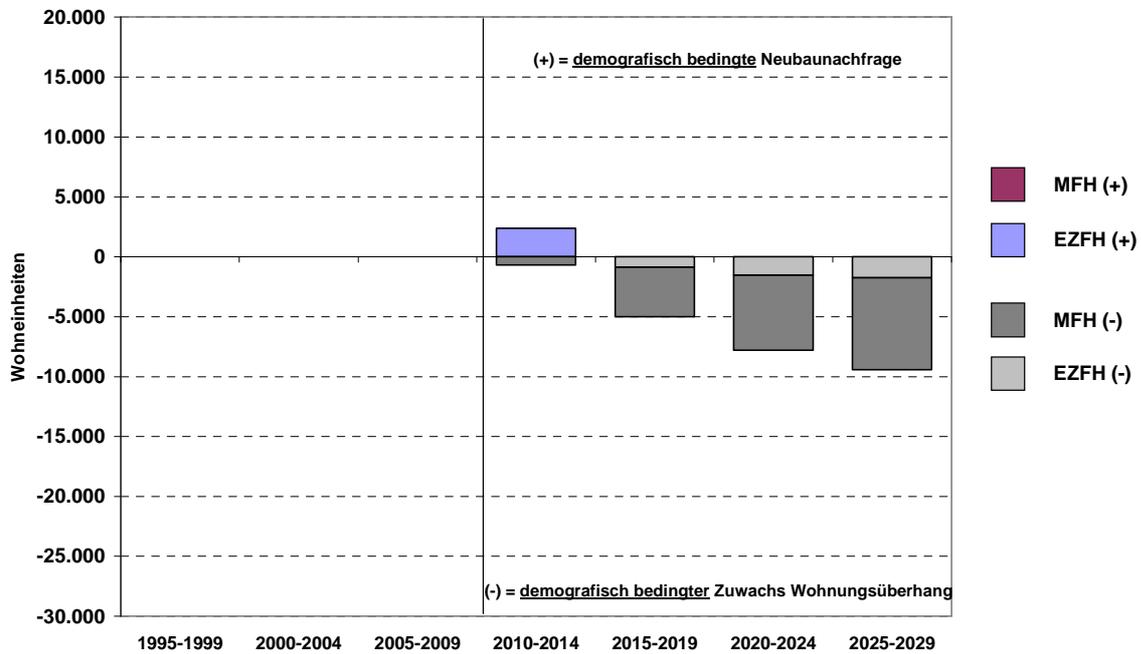
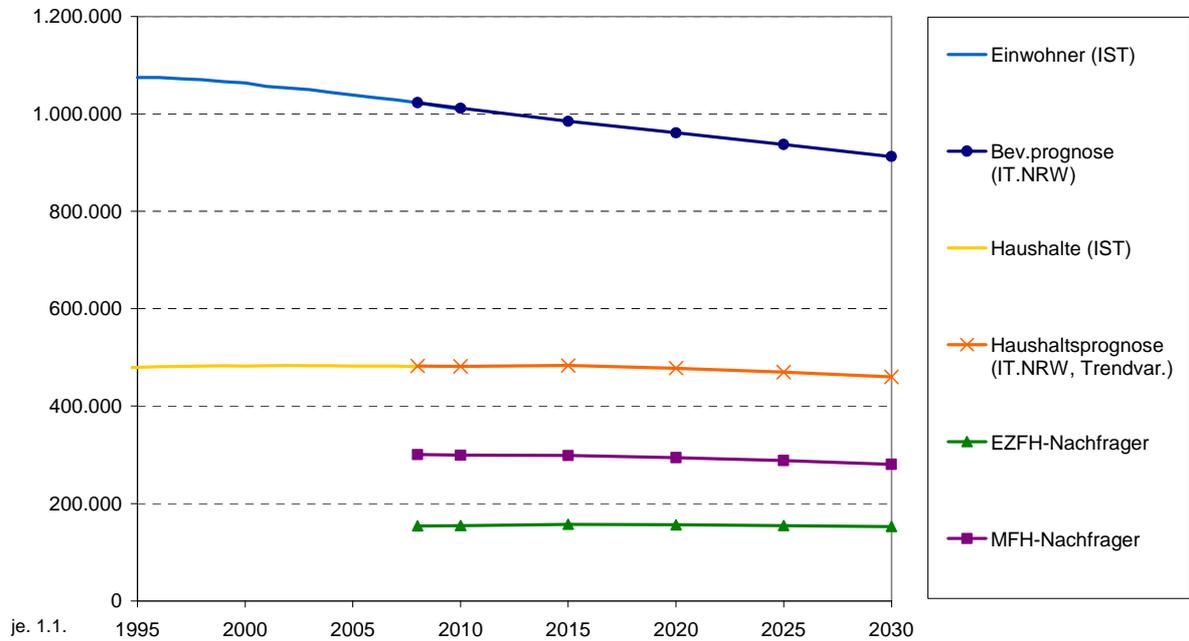
- Die **Einfamilienhausnachfrage** bleibt auf ähnlichem Niveau **wie heute**. Der heutige Einfamilienhausbestand reicht (zumindest quantitativ) noch aus. Neubau ist demografisch bedingt ab 2015 nicht mehr erforderlich und es kommt nur zu geringen **demografisch bedingten Wohnungsüberhängen** (vgl. negative hellgraue Säulen).²⁴
- Aber die MFH-Nachfrage wird demgegenüber umso deutlicher sinken, da der Rückgang der Wohnungsnachfrage sich in Zukunft vor allem auf die Nachfrage nach MFH-Wohnungen auswirkt. Ein Vergleich mit dem heutigen Wohnungsbestand zeigt, dass die **demografisch bedingten Wohnungsüberhänge** in MFH noch weiter zunehmen werden²⁵; Dies wird zu dauerhaften Leerständen in MFH führen, wenn der Wohnungsbestand nicht entsprechend reduziert wird (z.B. durch Wohnungszusammenlegungen oder Abrisse). Die tatsächliche Höhe

²⁴ Die Summe der demografisch bedingten Wohnungsüberhänge bei EZFH zwischen 2015 und 2030 beträgt ungefähr 3.000 WE.

²⁵ Die Summe der demografisch bedingten Wohnungsüberhänge bei MFH zwischen 2010 und 2030 beträgt ungefähr 18.800 WE.

der Wohnungsüberhänge kann noch deutlich darüber liegen, weil die qualitätsbedingten Wohnungsüberhänge hier noch gar nicht berücksichtigt sind (vgl. dazu Abbildung 17).

Abbildung 13: Demografische Entwicklung und demografisch bedingte Neubaunachfrage in der Region Recklinghausen*; 1995 bis 2030



* Region Recklinghausen= Kreis Recklinghausen, Gelsenkirchen, Bottrop.

Quelle:Einwohner- und Haushaltsmodellrechnung des IT.NRW, MZ, eigene Berechnungen.

empirica

Im Ergebnis führt der erwartete Einwohnerrückgang für die Region Recklinghausen dazu, dass schon ab 2015 aus demografischen Gründen kein Neubau mehr erforderlich sein wird. Stattdessen wird es zu einem Wohnungsüberangebot kommen (demografisch bedingte Wohnungsüberhänge).

2.1.7 Fazit: Demografisch bedingte Neubaunachfrage nur in wachsenden Regionen

Die zukünftige Wohnungsnachfrage wird rein quantitativ mit dem vorhandenen Wohnungsbestand verglichen: In Regionen, in denen die Zahl der Wohnungen in Zukunft zahlenmäßig ausreicht, die Nachfrage zu befriedigen, ist zumindest **demografisch bedingt kein Neubau** erforderlich. In Regionen mit absolut sinkenden Haushaltszahlen kommt es gleichzeitig sogar zu **demografisch bedingten Wohnungsüberhängen** verbunden mit sinkenden Preisen, so dass sich die potenziellen Leerstände verstärkt auf Geschosswohnungen konzentrieren.²⁶ In Regionen mit wachsenden Haushaltszahlen werden in Zukunft mehr Wohnungen benötigt als heute. Dies erzeugt, sofern der bestehende Wohnungsbestand (getrennt nach EZFH und MFH) nicht ausreicht, eine **demografisch bedingte Neubaunachfrage**.

2.2 Qualitätsbedingte Neubaunachfrage am Beispiel einer wachsenden und einer schrumpfenden Region

2.2.1 Der ominöse Ersatzbedarf – neues Modell für eine unbekannte Größe

Zu dieser demografischen Neubaunachfrage muss die Neubaunachfrage noch hinzugerechnet werden, die entsteht, wenn die vorhandenen freien Wohnungen am Markt den Wohnungsnachfragern nicht so gut gefallen wie eine alternative Neubauwohnung. Diese Neubaunachfrage wird z.B. dann sichtbar, wenn sich Neubauwohnungen vermarkten lassen, obwohl eigentlich ausreichend viele Wohnungen im Bestand vorhanden sind. Über das genaue Ausmaß und die Bestimmungsgründe dieser zusätzlichen Neubaunachfrage lagen bisher noch keine empirischen Daten vor. Intuitiv erwartet man, dass sie in Regionen mit einem alten Gebäudebestand höher ist als in anderen Regionen. Aber auch Faktoren der Nachfrageseite (z.B. geänderte Präferenzen wie der neue Wunsch nach Barrierefreiheit) können eine Rolle spielen. Der hier vorgestellte Forschungsansatz versucht nun erstmals, mögliche **Bestimmungsfaktoren** dieser nicht demografisch zu erklärenden Neubaunachfrage empirisch zu ermitteln. Nur wenn die Bestimmungsfaktoren bekannt sind, können konkretere und differenziertere Aussagen über die gesamte Neubaunachfrage der Zukunft getroffen werden. Je nach Ausgangslage

²⁶ Sinkende Preise im Einfamilienhaussegment erhöhen cet.par. die Einfamilienhausquote: Mehr Haushalte können sich ein Einfamilienhaus leisten und die Wohnungsüberhänge (Leerstände) schlagen sich nicht im Einfamilienhaussektor, sondern im Geschosswohnungsmarkt nieder (vgl. Abbildung 4: Rückkopplung wird durch einen Pfeil dargestellt).

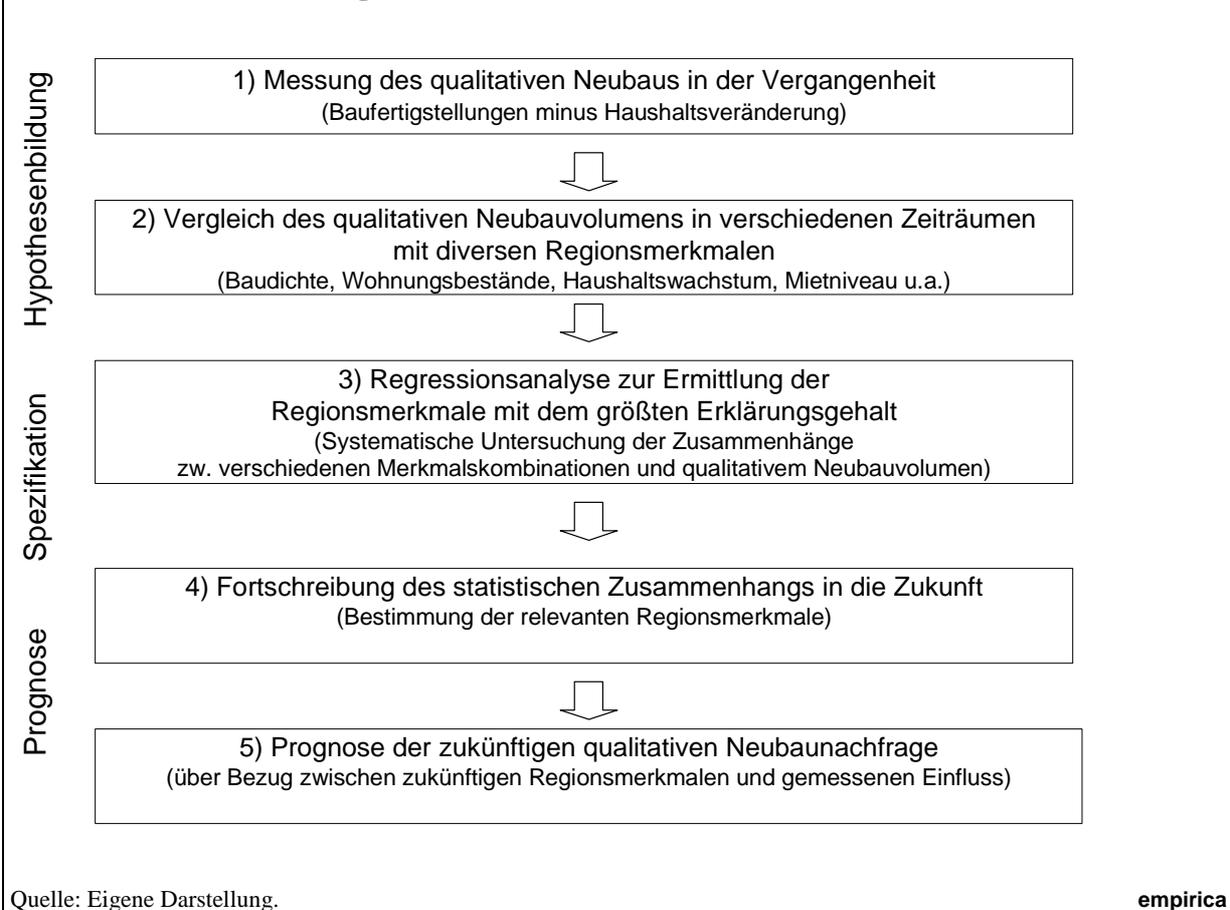
ergeben sich dann möglicherweise für verschiedene Regionen zu verschiedenen Zeiten unterschiedliche qualitätsbedingte Neubauvolumina.

Unter der **qualitätsbedingten Neubaunachfrage** versteht man genau den Teil der Neubaunachfrage, der über das rein quantitative Haushaltswachstum hinausgeht. Dadurch wird das gesamte Neubauvolumen einer Region aufgeteilt in einen Teil, der sich durch die wachsende Wohnungsnachfrage (mehr Haushalte) erklären lässt und den übrigen Teil, der darüber hinausgeht. **Rückwirkend** lässt sich die qualitätsbedingte Neubaunachfrage also theoretisch aus der Differenz zwischen tatsächlichem Neubauvolumen (Baufertigstellungen) und Haushaltsentwicklung (Wohnungsnachfrage) berechnen. Durch diese Differenzbildung wird zunächst für alle 28 Wohnungsmarktregionen in NRW die Höhe der qualitätsbedingten Neubaunachfrage der letzten drei Fünf-Jahres-Zeiträume (seit 1995) berechnet (vgl. Kasten 1 in Abbildung 14). Einschränkend sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass die genaue Höhe und die Verteilung auf bestimmte Zeiträume mit statistischen Unsicherheiten behaftet ist, so dass man sich in einzelnen Regionen die Neubaunachfrage eher geglättet und über einen größeren Zeitraum verteilt vorstellen muss. Denn die Messbarkeit dieser vergangenen qualitativen Neubaunachfrage wird durch eine unzureichende Datenlage und durch Timelags erschwert, die gerade am Wohnungsmarkt eine besonders große Rolle spielen.²⁷

Die Bestimmungsfaktoren der qualitativen Neubaunachfrage sind auch deshalb noch nie empirisch beziffert worden, weil das Zusammenspiel der Bestimmungsfaktoren so komplex und die zugehörige flächendeckende Datenerhebung (etwa zum Sanierungszustand der Gebäude) entsprechend aufwendig erschien. Diese Studie geht einen anderen Weg: Statt alle inhaltlich wichtigen Bestimmungsfaktoren einzeln zu erheben, wird lediglich nach **typischen Regionsmerkmalen** gesucht, die auffällig häufig mit einer hohen qualitativen Neubaunachfrage zusammen auftreten (z.B. Altbauanteil). Dieses Herausfinden der statistischen Zusammenhänge geschieht über eine sog. multiple Regressionsanalyse, die für jeden möglichen Faktor berechnet, ob er auffällig („signifikant“) häufig zusammen mit einer hohen qualitativen Neubaunachfrage auftritt (vgl. Kasten 2 in Abbildung 14).

²⁷ So liegt z.B. zwischen dem Wunsch, eine Neubauwohnung zu beziehen und der Realisierung eine zeitliche Spanne (Konstruktions-Lag). In Rezessionsjahren, wie im Jahr 2008, ist die Zeitspanne besonders lang, weil Investitionen aufgeschoben werden (Entscheidungs-Lag). Zudem ist die Datenlage schwierig. Z.B. liegen kaum valide Daten zur Leerstandsentwicklung in der Vergangenheit vor. Mikrozensus-Daten (bewohnte Wohnungen und Leerstand) sind mit den Daten der Wohnungsbestandsstatistik nicht kompatibel. Diese Ungenauigkeiten haben zur Folge, dass der empirische Zusammenhang zwischen Haushaltswachstums und Baufertigstellungen sich nicht unbedingt in den gleichen Betrachtungszeiträumen niederschlägt und äquivalent messbar ist. Die Messung und anschließend auch die Prognose auf Basis dieser Messung sind einer gewissen statistischen Ungenauigkeit unterworfen.

Abbildung 14: Abschätzung der qualitativen Neubaunachfrage für die Wohnungsmarktregionen in NRW (Regressionsmodell)

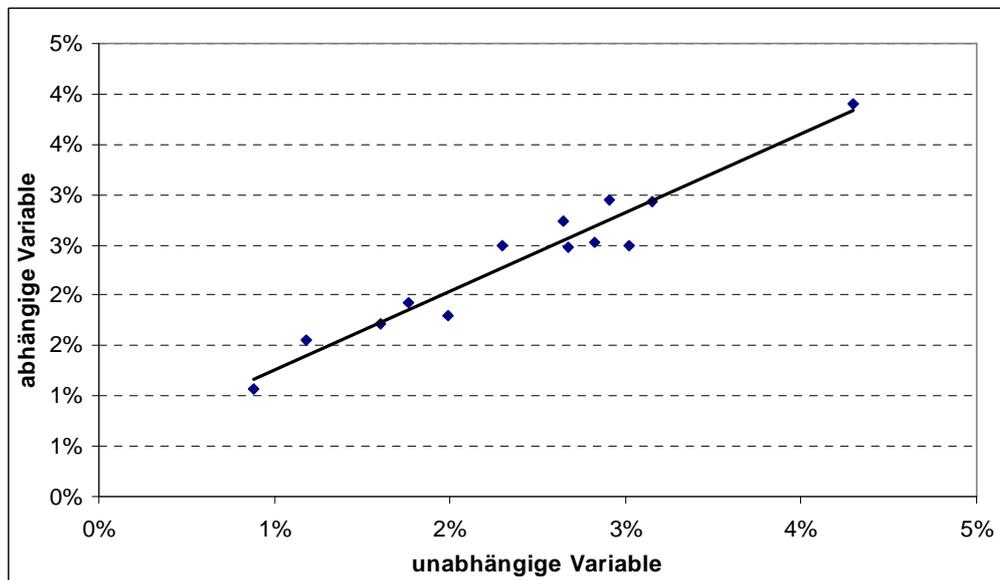


Getestet wird z.B., ob Faktoren wie Mietniveau, Einkommensunterschiede usw. in der Vergangenheit einen messbaren Zusammenhang mit der Höhe der qualitätsbedingten Neubaunachfrage aufweisen. Zu jeder Region wird dazu die qualitative Neubaunachfrage (gemessen als der nicht demographisch zu erklärende Teil der Baufertigstellungen) und zusätzlich die Höhe verschiedener (potenzieller) Einflussfaktoren für verschiedene Zeiträume²⁸ gemessen und dabei auch in Bezug gesetzt zu der Höhe anderer Faktoren, die Bestimmungsfaktoren für den Neubau sein könnten (vgl. Kasten 3 in Abbildung 14). Im Prinzip wird so versucht, aus der vergangenen Entwicklung zu lernen. Bildlich gesprochen: Wenn verschiedene Merkmal-Nachfrage-Kombinationen (dargestellt als Punkte x,y) offenbar entlang einer (unsichtbaren) Linie liegen, statt sich gleichmäßig über die ganze Fläche zu verteilen, dann scheinen sie inhaltlich in einem gewissen Zusammenhang zu stehen (vgl. Abbildung 15). Dieser Zusammenhang wird berechnet (vgl. Kasten 3 in Abbildung 14) und dann auch für die Zukunft

²⁸ Um eine möglichst hohe Fallzahl (viele Freiheitsgrade) in der Regression berücksichtigen zu können, wird der Betrachtungszeitraum in Unterzeiträume (jeweils 5 Jahre) unterteilt. Die Modellierung bezieht sich dabei aufgrund der Datenlage auf den Zeitraum 2000-2009.

unterstellt. Auf diese Weise wird ausgerechnet, wie hoch die qualitative Neubaunachfrage in Zukunft sein wird, wenn die Bestimmungsfaktoren möglicherweise andere Werte annehmen.

Abbildung 15: Linearer Zusammenhang zwischen zwei Merkmalen (schematische Darstellung)



empirica

Die **Fortschreibung der Zusammenhänge in die Zukunft** erfolgt dadurch, dass die gemessenen Zusammenhänge (Koeffizienten) auf die relevanten Bestimmungsfaktoren (Regionsmerkmale), d.h. auf die Werte, die sie in Zukunft annehmen werden, angewendet werden. (Beispiel: Wenn die qualitative Neubaunachfrage in schrumpfenden Regionen bisher besonders hoch war, dann wird sie zukünftig in den Regionen hoch sein, die in Zukunft schrumpfen) Daher müssen für alle Bestimmungsfaktoren Annahmen zur zukünftigen Entwicklung dieser Regionsmerkmale getroffen werden (vgl. Kasten 4 in Abbildung 14). Im Modell werden dabei alle beschreibenden Faktoren, über deren Entwicklung *cet.par* keine Änderung erwartet wird, in Zukunft konstant gehalten.²⁹ Modellimmanent werden in der vorliegenden Studie lediglich die Faktoren „Haushaltswachstum“ und „Bauanteile“ verändert. Sie werden im Modell für die Zukunft variiert, um abzubilden, dass die demografische Entwicklung in Zukunft uneinheitlich erfolgt (vgl. Haushaltsmodellrechnung) und die Bauanteile (als Indikator für die Attraktivität der Wohnungsbestände) sich in Abhängigkeit von der zukünftigen Bewertung der heutigen Bestände und der zukünftigen Bewertung des zukünftigen Neubaus verändern werden.

²⁹ Zudem wird in der Modellrechnung angenommen, dass alle übrigen Wohnungsmarktbedingungen, z.B. die bisherige Förderkulisse in NRW, unverändert bleiben. Näheres zur Methodik der Regression und Herleitung der Bestimmungsfaktoren vgl. Anhang Kap. 1.2)

Die zukünftige Höhe der Bestimmungsfaktoren (z.B. positives Wachstum) wird mit der jeweiligen Bedeutung der Einflussfaktoren (Koeffizienten des Regressionsmodells) gewichtet und über alle Bestimmungsfaktoren aufaddiert. Aus der Summe ergibt sich – bezogen auf den jeweils aktualisierten Wohnungsbestand - die zukünftige qualitative Neubaunachfrage für jede Region (vgl. Kasten 5 in Abbildung 14).

Damit wird die zukünftige qualitative Neubaunachfrage („Ersatzquote“) also erstmals nicht mehr einfach gesetzt, sondern je nach unterschiedlicher Entwicklung der Regionen für jede Region anders fortgeschrieben. Die scheinbare Genauigkeit des Modells sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich bei einer Regression um eine Schätzung handelt (zu den Möglichkeiten und Grenzen einer Regression vgl. Anhang Kap. 1.2). Hinzu kommt, dass gerade über die wichtigen Größen wie Haushaltszahlen und Leerstände in Einfamilienhäusern keine exakten flächendeckenden Daten, sondern nur Hochrechnungen auf Basis einer Stichprobe (hier Mikrozensus) vorliegen. Diese Unsicherheiten schon in den Ausgangsdaten führen zu Ungenauigkeiten im Ergebnis.³⁰ Trotz dieser Unsicherheiten zeigen sich im Modell nachvollziehbare und insgesamt plausible Ergebnisse.

2.2.2 Regressionsergebnis: Bestimmungsfaktoren der qualitativen Nachfrage

Im Ergebnis der Regressionsrechnung zeigt das Modell die wichtigsten Einflussfaktoren auf die qualitative Neubaunachfrage mit folgendem positiven bzw. negativen Zusammenhang (+/-)³¹:

- **Haushaltswachstum (-):** In wachsenden Regionen war der qualitative Neubau geringer als in schrumpfenden Regionen. (Erklärungsansatz: In wachsenden Regionen führt schon der demografisch bedingte Neubau zu einer gewissen Erneuerungsbautätigkeit).
- **Geschosswohnungsanteil (-):** In Regionen mit hohem Geschosswohnungsanteil war der qualitative Neubau niedriger als in Regionen mit geringem Geschosswohnungsbauanteil (Erklärungsansatz: In ländlichen Regionen mit niedrigerem Geschosswohnungsanteil sind Baulandpreise und damit auch die Neubaukosten tendenziell geringer.)
- **Mietniveau älterer Wohnungen (-):** In Regionen mit einem verhältnismäßig geringen Mietniveau älterer Wohnungen (MFH) war der qualitative Neubau höher als in Regionen mit einem hohen Bestandsmietniveau (Erklärungsansatz: Niedrige Mieten deuten auf wenig attraktive Wohnungsbestände und/oder eine geringere Sanierungsrentabilität).

³⁰ Insbesondere die Aufteilung der qualitativen Neubaunachfrage in EZFH und MFH sowie die genauen Jahre, in denen die Nachfrage entsteht, sind relativ unsicher. Insgesamt sollte man sich die Ergebnisse daher zeitlich geglättet vorstellen.

³¹ Lesebeispiel: Wachstum (-) bedeutet: Wenn die Zahl der Haushalt in Zukunft wächst, dann sinkt die qualitative Neubaunachfrage.

- **Mietniveau neuerer Wohnungen (+):** In Regionen mit einem verhältnismäßig hohen Mietniveau jüngerer Wohnungen (MFH) war der qualitative Neubau höher als in Regionen mit geringem Neubaumietniveau. (Erklärungsansatz: Höhere Mieten jüngerer Wohnungen deuten auf ein knappes Angebot an qualitativ hochwertigen bzw. neueren Wohnungen hin, außerdem ist die zu erwartende Rentabilität von Investitionen bei hohem Neubaumietniveau höher)³²
- **Altbauanteil (+):** in Regionen mit hohem Altbauanteil (an allen MFH bzw. an allen EZFH) wurde mehr qualitativer Neubau errichtet als in Regionen mit geringem Altbauanteil (Erklärungsansatz: Wenn der Anteil älterer Wohnungen besonders hoch ist, ist die Zahl der Bestände mit geringen Qualitäten tendenziell höher und der Wunsch nach neueren Wohnungen steigt.)
- **Anteil 50er bis 70er Jahre Wohnungen (+):** in Regionen mit hohem Anteil 50er bis 70er Jahre Wohnungen (an allen MFH bzw. an allen EZFH) war der qualitative Neubau ebenso höher als in Regionen mit geringerem Wohnungsbestand dieser Baualterklassen (Erklärungsansatz: Auch die in den 1950er bis 70er Jahren errichteten Wohnungen sind häufig noch unsaniert und entsprechen z.B. hinsichtlich Ausstattung, Wohnungsgrundriss und energetischem Standard nicht mehr den Ansprüchen der Nachfrager.³³)

Diese Einflussfaktoren erweisen sich unter allen verfügbaren und getesteten Daten als diejenigen mit dem höchsten Erklärungsgehalt zur Beschreibung der qualitativen Neubaunachfrage. Im Rahmen der multiplen Regression und auch in der darauf aufbauenden Modellrechnung zeigt sich durch den Vorzeichenwechsel (+/-) auch, dass sich einige Faktoren gegenseitig ausgleichen können. Der Einfluss des Mietniveaus wird z.B. kompensiert, wenn sowohl Neubaumieten als auch Bestandsmieten hoch sind. Die qualitative Nachfrage, die sich durch einen erhöhten Altbauanteil ergeben würde, fällt bei gleichzeitig hohem Mietniveau bei älteren Wohnungen geringer aus (was ein Anzeichen dafür wäre, dass die Altbaubestände besonders attraktiv sind).

³² Sowohl Bestands- als auch Neubaumieten stehen in einem Wechselverhältnis. Bei niedrigem Bestandsniveau und damit geringer Sanierungsrentabilität steigt die Nachfrage nach neueren Wohnungen und das Neubausvolumen erhöht sich entsprechend der steigenden Rentabilität in diesem Segment.

³³ Wohnungsunternehmen berichten von Vermarktungsschwierigkeiten in diesen Beständen u.a. z.B. wegen unzeitgemäßen Zuschnitten. Quelle: Befragung von Wohnungsunternehmen im Rahmen dieser Studie.

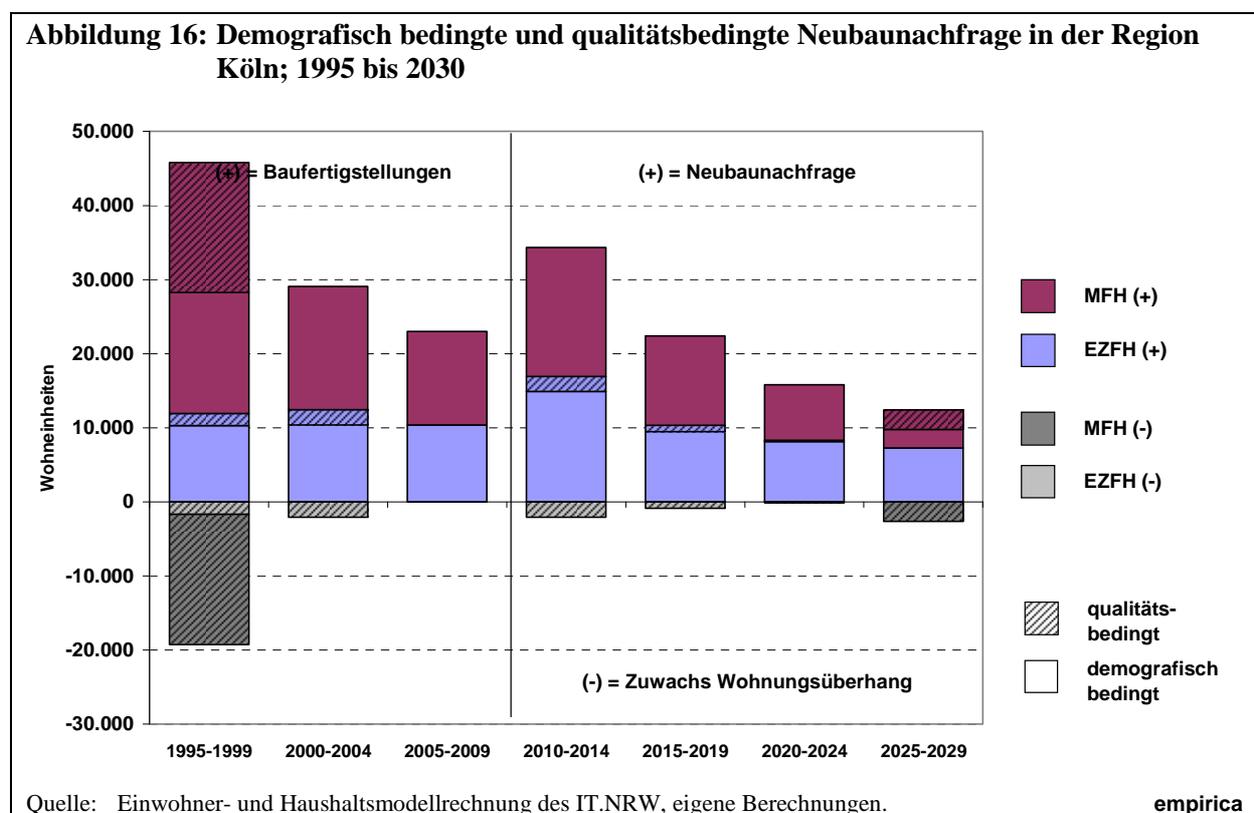
2.2.3 Vergleich der qualitätsbedingten Neubaunachfrage in den Regionen Köln und Recklinghausen

Die im Regressionsmodell gefundenen Bestimmungsfaktoren repräsentieren die unterschiedlichen Ausgangslagen der Regionen. Die Region Köln zum Beispiel unterscheidet sich von der Region Recklinghausen hinsichtlich der Bestimmungsfaktoren für die qualitative Neubaunachfrage in folgenden Merkmalen:

- **Ad Haushaltswachstum (-):** In Zukunft werden in der Region Köln die Haushaltszahlen und damit die demografisch bedingte Wohnungsnachfrage noch steigen. Dies führt dazu, dass es ohnehin zum Neubau von Wohnungen und damit zu einer Verjüngung des Wohnungsbestands kommt. In der Region Recklinghausen hingegen werden demografisch bedingt keine Wohnungen mehr benötigt, so dass der vorhandene Wohnungsbestand ohne weiteren Neubau von nun an altern würde. **Daher wird die qualitätsbedingte Neubaunachfrage in der Region Recklinghausen tendenziell höher ausfallen.**
- **Ad Geschosswohnungsanteil (-):** Zu beiden Regionen zählen sowohl ländliche wie auch städtische Kommunen, so dass der Geschosswohnungsanteil etwa ähnlich hoch liegt, so dass sich daraus keine Unterschiede für die qualitative Neubaunachfrage ergeben.
- **Ad Mietniveau älterer Wohnungen (-) und Mietniveau neuerer Wohnungen (+):** In der Region Köln ist das Mietniveau bei älteren und bei jüngeren Wohnungen gleichermaßen höher als im NRW-Durchschnitt. In der Region Recklinghausen hingegen liegt das Mietniveau jüngerer Wohnungen genau im NRW-Schnitt, während das Mietniveau älterer Wohnungen sogar darunter liegt. Dies deutet darauf hin, dass es hier entweder relativ mehr ältere Wohnungen gibt als in anderen Regionen oder aber dass die älteren Wohnungen hier nicht so attraktiv eingeschätzt werden wie in andere Regionen. **Dies führt tendenziell zu einer höheren qualitativen Neubaunachfrage in der Region Recklinghausen.**
- **Ad Altbauanteil (+) und Anteil 50er bis 70er Jahre Wohnungen (+):** Der Nachkriegsanteil (1949 bis 1979 erbauter Wohneinheiten) am Wohnungsbestand ist in beiden Regionen ähnlich hoch. Gleichzeitig ist in der Region Recklinghausen aber der Altbauanteil am Wohnungsbestand höher als in der Region Köln, und zwar sowohl bei Ein- und Zweifamilienhäusern als auch bei Geschosswohnungen. **Auch dies führt tendenziell zu einer höheren qualitativen Neubaunachfrage in der Region Recklinghausen.**

2.2.4 Wachsende Region: Qualitätsbedingte Neubaunachfrage spielt noch keine Rolle

Das Gesamtergebnis für die Region Köln zeigt Abbildung 16: Zusätzlich zur demografisch bedingten Neubaunachfrage (wie in Abbildung 12 dargestellt) ist hier nun auch die **qualitätsbedingte Neubaunachfrage** abgebildet (gestrichelte Flächen). Da die Region Köln gemäß der Modellannahmen in Zukunft noch weiter wächst, wird der qualitätsbedingte Neubau in der Region Köln aber niedrig bleiben und die gesamte Neubaunachfrage fast nur demografisch bedingt sein (vgl. nicht gestrichelte Felder der Säulen). Die gestrichelten Felder machen deutlich, dass für die Region Köln nur ein sehr kleiner Teil qualitätsbedingt hinzukommt. Zum Vergleich: Auch in der Vergangenheit war in der Region Köln ein Großteil der Baufertigstellungen demographisch bedingt.³⁴



2.2.5 Schrumpfende Region: Neubaunachfrage und wachsende Wohnungsüberhänge

In der Wohnungsmarktregion Recklinghausen ist die zukünftige Neubaunachfrage anders begründet: Im Basismodell wird mit einer **rückläufigen demographischen Nachfrage** gerechnet, die ab 2015

³⁴ Im Zeitraum 1995 bis 1999 wurde im Segment des Geschosswohnungsbaus offenbar über die demographische Nachfrage hinaus neu gebaut. Dieses Überangebot in nur einem Zeitraum kann über eine datenspezifische oder tatsächliche zeitliche Verzerrung zwischen Baufertigstellungen einerseits und Haushaltswachstum andererseits zustande kommen und müsste gedanklich eigentlich über mehrere Zeiträume verteilt werden.

sogar so stark wird, dass es schon zu demografisch bedingten Wohnungsüberhängen kommt (vgl. Abbildung 13). Diese demografisch bedingte Neubaunachfrage ist auch in Abbildung 17 dargestellt (durch die nicht gestrichelten Felder). Zusätzlich muss man in der Region Recklinghausen mit einer hohen **qualitätsbedingten Neubaunachfrage** rechnen, wie die Regressionsanalyse zeigt. Aus ihr ergibt sich besonders ab dem Jahr 2020, wenn gleichzeitig in der Region auch noch die Haushaltszahlen sinken, eine entsprechend höhere qualitätsbedingte Neubaunachfrage.

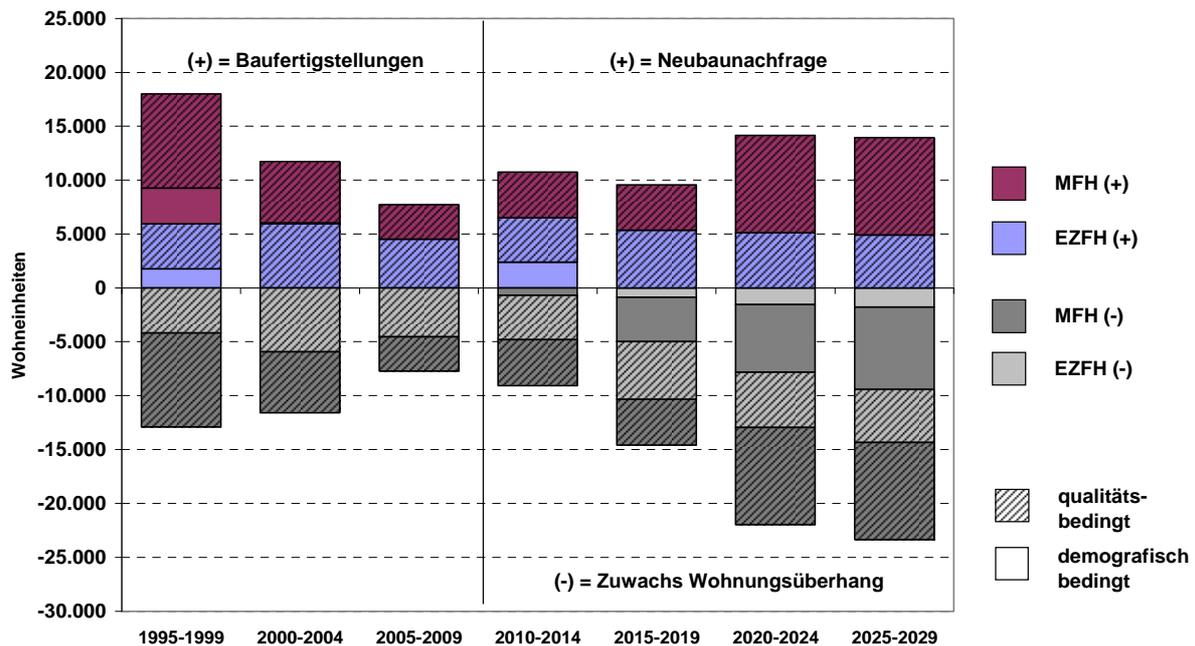
Das Gesamtergebnis für die Region Recklinghausen zeigt Abbildung 17:

- **Demografisch bedingt** kommt es nur noch zwischen 2010 und 2014 zu einer positiven Neubaunachfrage (nichtschrattierte Säule für EZFH im oberen Bereich der Grafik). Der Rückgang der Haushaltszahlen führt ab 2015 dazu, dass es zu demografisch bedingten Wohnungsüberhängen kommt (nichtschrattierte Fläche im unteren Bereich der Grafik – entsprechend der Säulen in Abbildung 13).
- Ab 2015 wird die gesamte Neubaunachfrage in der Region Recklinghausen **qualitätsbedingt** sein (schrattierte Flächen im oberen Bereich der Grafik). Diese Neubaunachfrage erzeugt zusätzliche Wohnungsüberhänge in gleicher Höhe (schrattierte Flächen im unteren Bereich der Grafik). Die Tatsache, dass jeder qualitätsbedingte Neubau zu (**qualitätsbedingten**) **Wohnungsüberhängen** in gleicher Höhe führt, wird dadurch abgebildet, dass die gestrichelten Flächen im oberen Bereich der Grafik in ihrer Höhe exakt den gestrichelten Flächen im unteren Bereich der Grafik entsprechen.

In der Summe also addieren sich in der Region Recklinghausen die **Wohnungsüberhänge** auf einen Zuwachs ab 2020 von mehr als 20.000 WE in fünf Jahren. Grund für die wachsenden Wohnungsüberhänge ist nur teilweise der erwartete Einwohner- bzw. Haushaltrückgang der Region. Noch stärker wirkt sich die qualitätsbedingte Neubaunachfrage aus: Die zukünftigen Wohnungssuchenden möchten ihre Wohnansprüche nicht allein in den vorhandenen Beständen befriedigen, sondern wünschen sich auch andere und neuere Wohnungen. Vor dem Hintergrund, dass ohne Neubau der gesamte Wohnungsbestand bis 2030 noch einmal um 20 Jahre altern wird, ist diese Vorstellung nachvollziehbar.

(Hinweis: Wohnungsüberhänge werden durch Wohnungszusammenlegungen und/oder Abrisse reduziert. Nur die verbleibenden Wohnungsüberhänge werden zu dauerhaften Leerständen.)

Abbildung 17: Demografisch bedingte und qualitätsbedingte Neubaunachfrage in der Region Recklinghausen; 1995 bis 2030



Quelle:

empirica

2.2.6 Fazit: Neubaunachfrage bleibt in allen Regionen hoch, aber Zunahme der Wohnungsüberhänge (Leerstand) nur in schrumpfenden Regionen

In wachsenden Regionen ist tendenziell mit einer geringeren qualitativen Nachfrage zu rechnen als in schrumpfenden Regionen, weil in der ohnehin erforderlichen Neubautätigkeit schon die gewünschten Qualitäten verwirklicht werden. Zusammen mit den Unterschieden im Wohnungsbestand wird damit in der Region Recklinghausen die qualitative Neubaunachfrage deutlich höher ausfallen als in der Region Köln.³⁵ Eine zukünftig hohe demografische Neubaunachfrage (bis 2030) führt in der **Region Köln** zu einer verhältnismäßig geringen qualitativen Neubaunachfrage. Dies entspricht der Vorstellung, dass eine qualitative Erneuerung der Wohnungsbestände nachfragegerecht durch den quantitativ erklärbaren Neubau erfolgt. Über Filter- bzw. Sickereffekte führt dieser Neubau zu einer Anhebung der Bestandsqualitäten in der gesamten Region - die Qualität steckt bereits in der Quantität. Daher bleibt die qualitative Neubaunachfrage in dieser Region bis ins Jahr 2030 auf niedrigem Niveau.

³⁵ In der Regression wird auch berücksichtigt, dass der Altbauanteil im Wohnungsbestand der Zukunft noch weiter auseinander fallen wird, wenn in der Region Köln demografisch bedingt neu gebaut wird, in der Region Recklinghausen aber nicht.

Aber auch in der **Region Recklinghausen** werden sich Neubauwohnungen langfristig vermarkten lassen. Entgegen der zunächst plausibel klingenden Vorstellung, dass in schrumpfenden Regionen nicht mehr gebaut werden wird, wird sich das Neubauvolumen in schrumpfenden Regionen nicht so sehr ändern, weil dafür qualitätsbedingt mehr gebaut wird (vgl. Abbildung 17). Stattdessen werden sich schrumpfende Regionen von wachsenden durch die **drastisch wachsende Wohnungsüberhänge** und entsprechende Preisrückgänge unterscheiden, die damit zur eigentlichen Herausforderung für die Stadtentwicklung der Zukunft werden. (Zum Umgang mit Wohnungsüberhängen vgl. Kap. 3.2.6)

2.3 Überblick über alle Regionen in Nordrhein-Westfalen

2.3.1 Demografisch bedingte Neubaunachfrage in den Regionen NRWs

Abbildung 18 zeigt die absoluten Veränderungen der Haushaltszahlen für alle Regionen in NRW: In den nächsten 10 Jahren wird sich der **Haushaltszuwachs** in allen Regionen NRWs **abschwächen**, aber die Entwicklung verläuft **nicht** in allen Regionen **gleichmäßig**: Während in einigen Regionen die Haushaltszahlen zwischen 2020 und 2030 noch leicht wachsen (z.B. Region Köln und Region Bonn), werden sie in anderen Regionen gleichzeitig stark sinken (z.B. in der Region Recklinghausen und den anderen Regionen des Ruhrgebiets, vgl. Abbildung 18).

Die **relative Veränderung** ist am stärksten in den Wohnungsmarktregionen Borken, Bonn und Köln. Für diese wird mit einer Zunahme an Haushalten von 2008 bis 2030 von mehr als +10% gerechnet. Zu den am stärksten schrumpfenden Regionen zählen der Hochsauerlandkreis, der Märkische Kreis sowie die Wohnungsmarktregionen Hagen und Bochum (mit einem erwarteten Haushaltsrückgang von mehr als -7%).

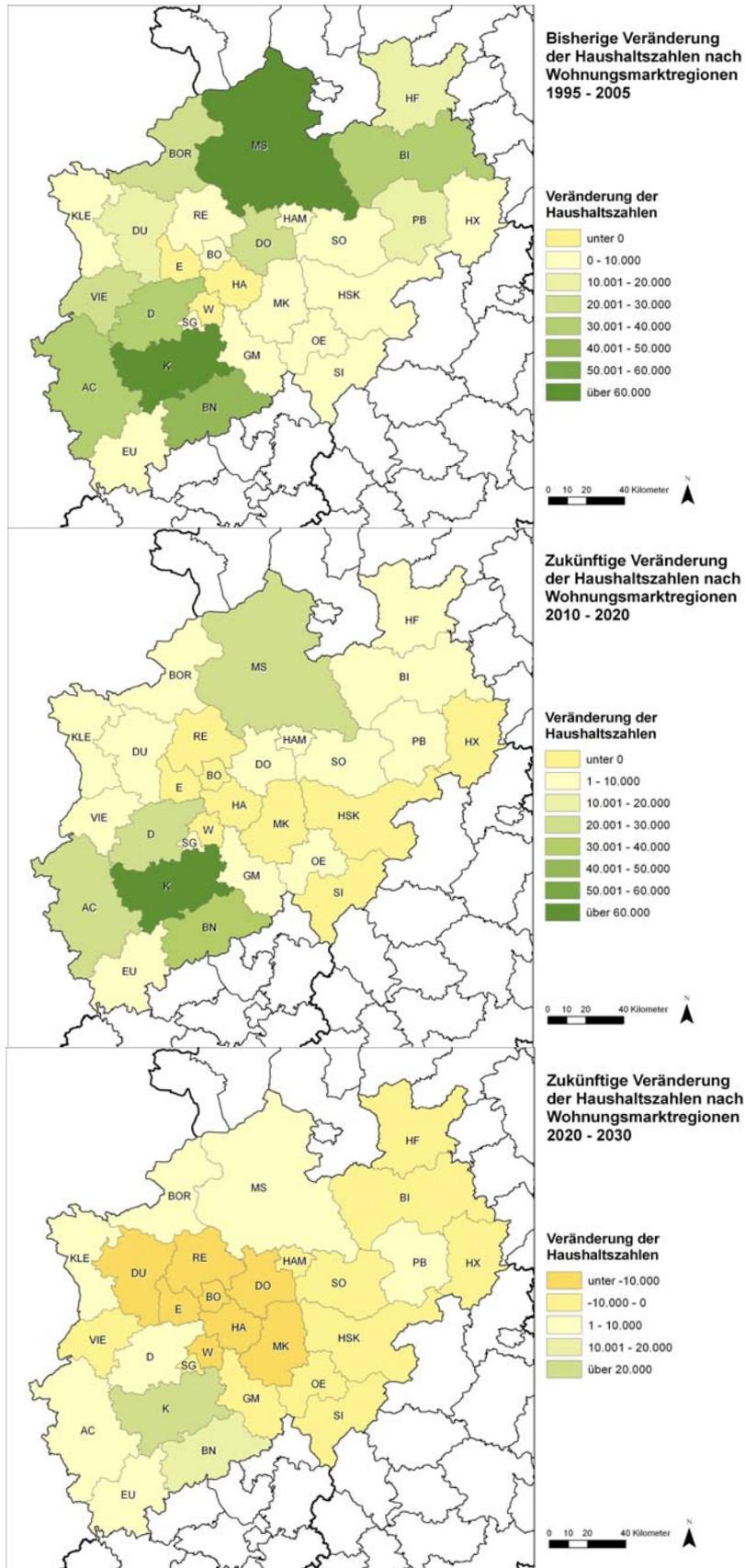
2.3.2 Qualitätsbedingte Neubaunachfrage nach Einfamilienhäusern und Geschosswohnungen

Aus den unterschiedlichen Ausgangslagen und der Erwartung darüber, ob es sich in Zukunft um eine wachsende oder schrumpfende Region handeln wird (vgl. Abbildung 18), ergibt sich für jede Region in NRW ein anderes Ausmaß der qualitätsbedingten Neubaunachfrage (vgl. Abbildung 19). Die qualitätsbedingte Neubaunachfrage führt zu qualitätsbedingten Wohnungsüberhängen in gleicher Höhe.

Per Definition ist diese Art der Neubaunachfrage mengenmäßig (demografisch) nicht erforderlich. Daraus folgt zwingend, dass jeder qualitätsbedingte Neubau gleichzeitig einen Wohnungsüberhang in gleicher Höhe erzeugt. Da in Zukunft mehr Regionen schrumpfen als in der Vergangenheit, zeigt sich im Zeitablauf daher eine beschleunigte Zunahme von Wohnungsüberhängen in NRW. Nicht alle

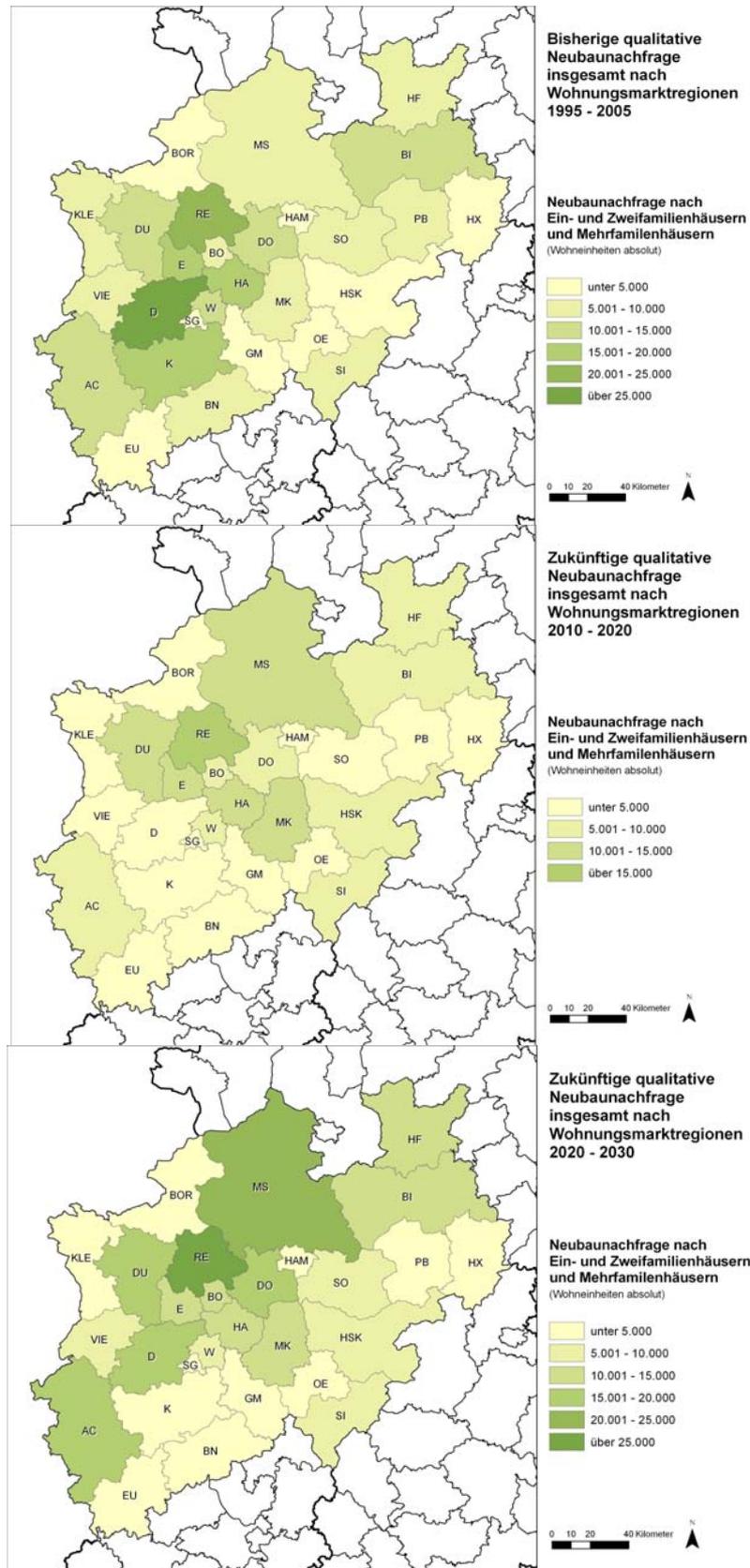
werden sich in dauerhaftem Leerstand äußern, denn sowohl Sanierungs- als auch Abrissmaßnahmen können die Zahl der Wohnungsüberhänge reduzieren (vgl. dazu Kap. 3.2.7). Dennoch wird vor diesem Hintergrund deutlich, welche Bedeutung die zukünftigen Wohnungsüberhänge in der Stadtentwicklung der Zukunft spielen werden.

Abbildung 18: Entwicklung der Haushaltszahlen in NRW (gemäß Basismodell des IT.NRW), drei Dekaden im Vergleich:



Quellen: Bisherige Entwicklung: Mikrozensus. Zukünftige Entwicklung: Modellrechnungen des IT.NRW zur Entwicklung der Privathaushalte (Basisjahr 2008). Eigene Berechnungen, eigene Darstellung. **empirica**

Abbildung 19: Entwicklung der qualitätsbedingten Neubaunachfrage in NRW (entspricht den qualitätsbedingten zusätzlichen Wohnungsüberhängen), gemäß Basismodell, drei Dekaden im Vergleich:



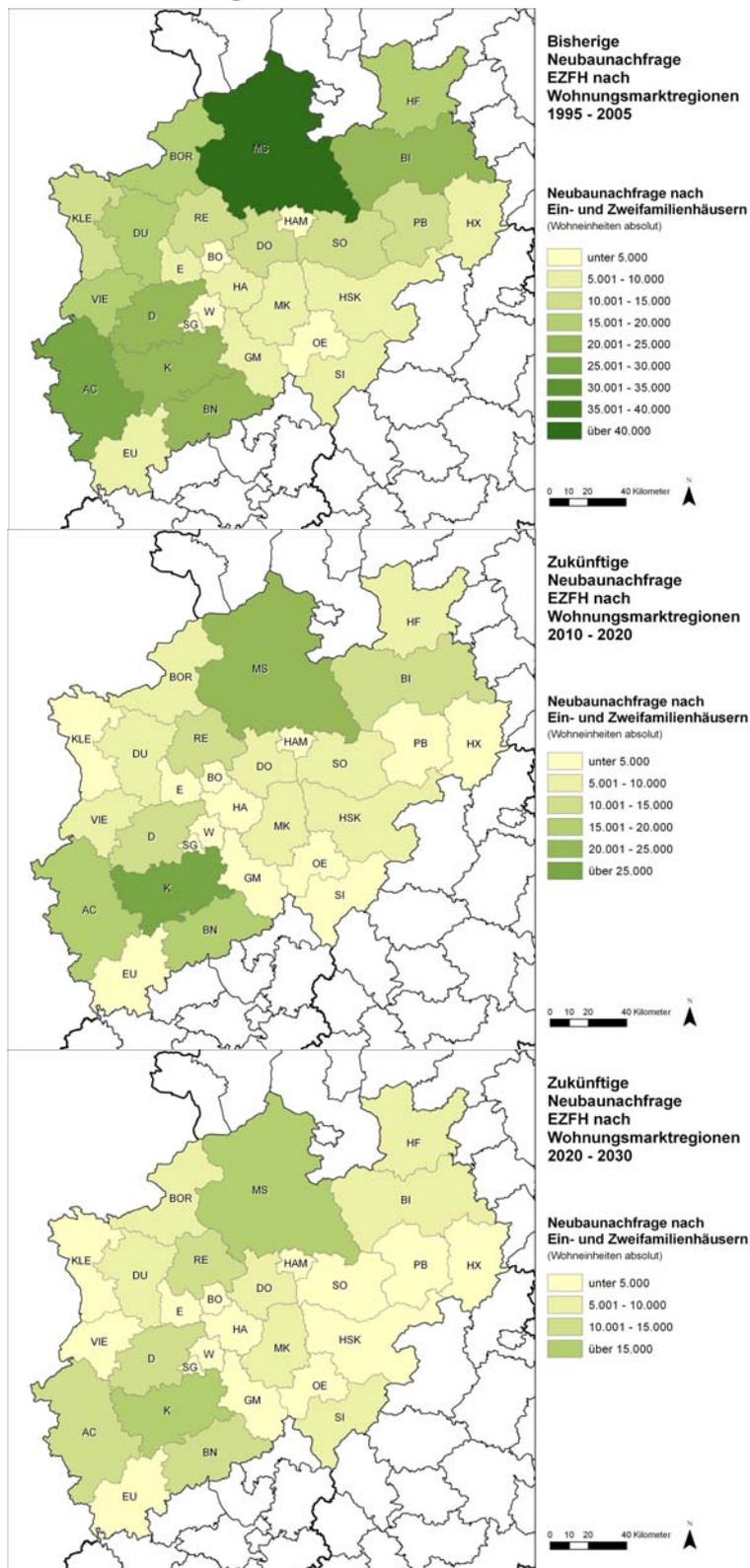
Quellen: Bisherige Entwicklung: Mikrozensus, eigene Berechnungen. Zukünftige Entwicklung: Modellrechnungen des IT.NRW zur Entwicklung der Privathaushalte (Basisjahr 2008), eigene Berechnungen, eigene Darstellung. **empirica**

2.3.3 Gesamte Neubaunachfrage nach Einfamilienhäusern und Geschosswohnungen

Folgende Karten zeigen die Summe beider Neubaunachfrage-Komponenten für MFH und EZFH für die Regionen in NRW bis 2030. Zu beachten ist, dass jeweils absolute Zahlen (WE) abgebildet sind, so dass größere Regionen höhere Neubaunachfragezahlen aufweisen als kleinere. Dargestellt sind hier die Ergebnisse des Basismodells.

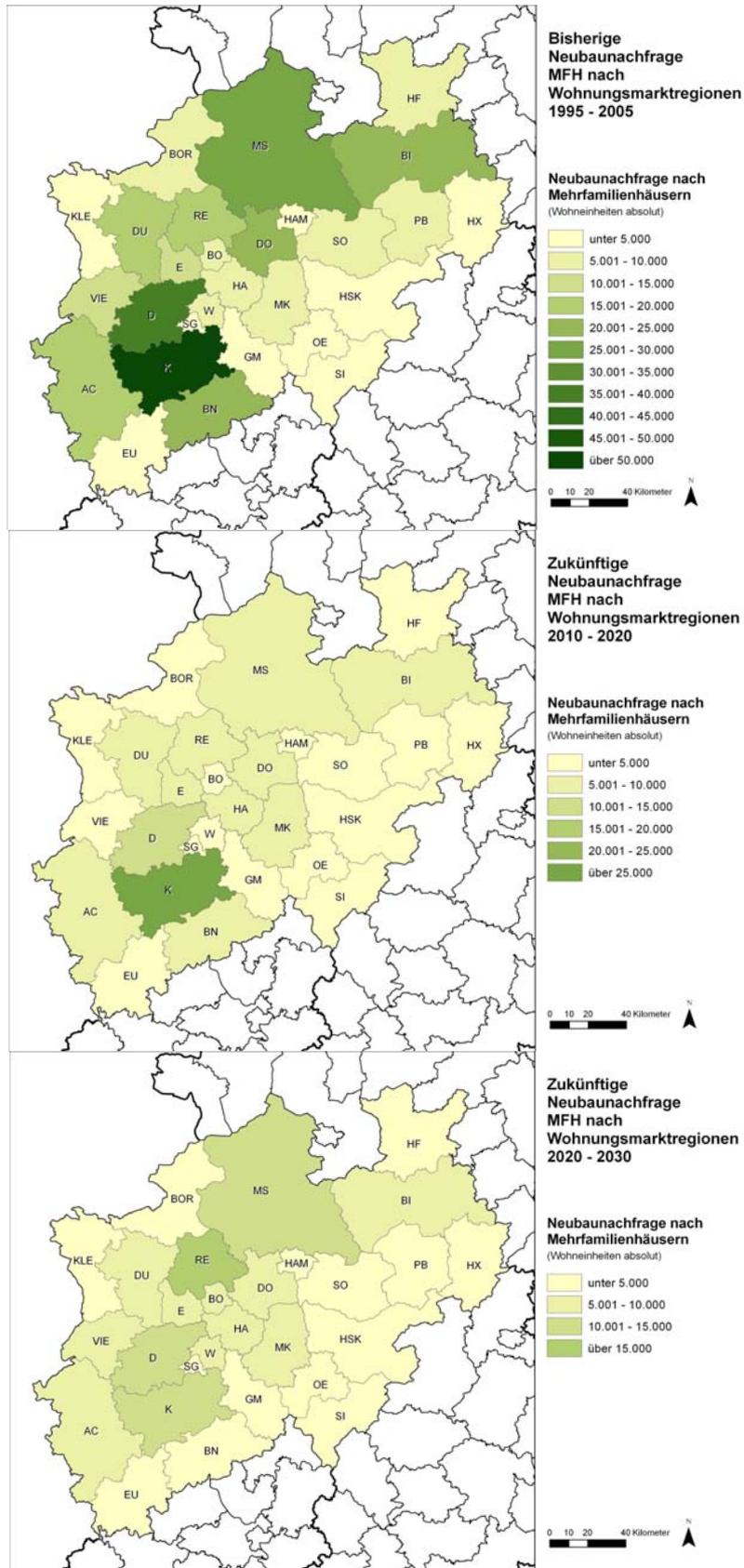
Die ausführlichen Ergebnisse für **alle Wohnungsmarktregionen** sind im Anhang unter Kap. 2 wiedergegeben: Sie zeigen die Neubaunachfragemengen für jede Wohnungsmarktregion als Übersicht in Karten und Tabellen. **Lesehilfe:** Die demografische Neubaunachfrage für MFH in der Region Köln beträgt im Basismodell für den Zeitraum 2010 bis 2014 rund 17.400 und für 2015 bis 2019 etwa 12.100 (vgl. Abbildung 16). Die Summe dieser beiden Zahlen, also eine demografisch bedingte MFH-Neubaunachfrage in Höhe von 29.500 für den Zeitraum 2010 bis 2019, ist in Abbildung 51 des Anhangs (siehe fünften Zeile der dritten Spalte) ausgewiesen.

Abbildung 20: Entwicklung der Neubaunachfrage nach EZFH in NRW gemäß Basismodell, drei Dekaden im Vergleich:



Quellen: Bisherige Entwicklung: Baufertigstellungsstatistik. Zukünftige Entwicklung: Modellrechnungen des IT.NRW zur Entwicklung der Privathaushalte (Basisjahr 2008), eigene Berechnungen, eigene Darstellung. **empirica**

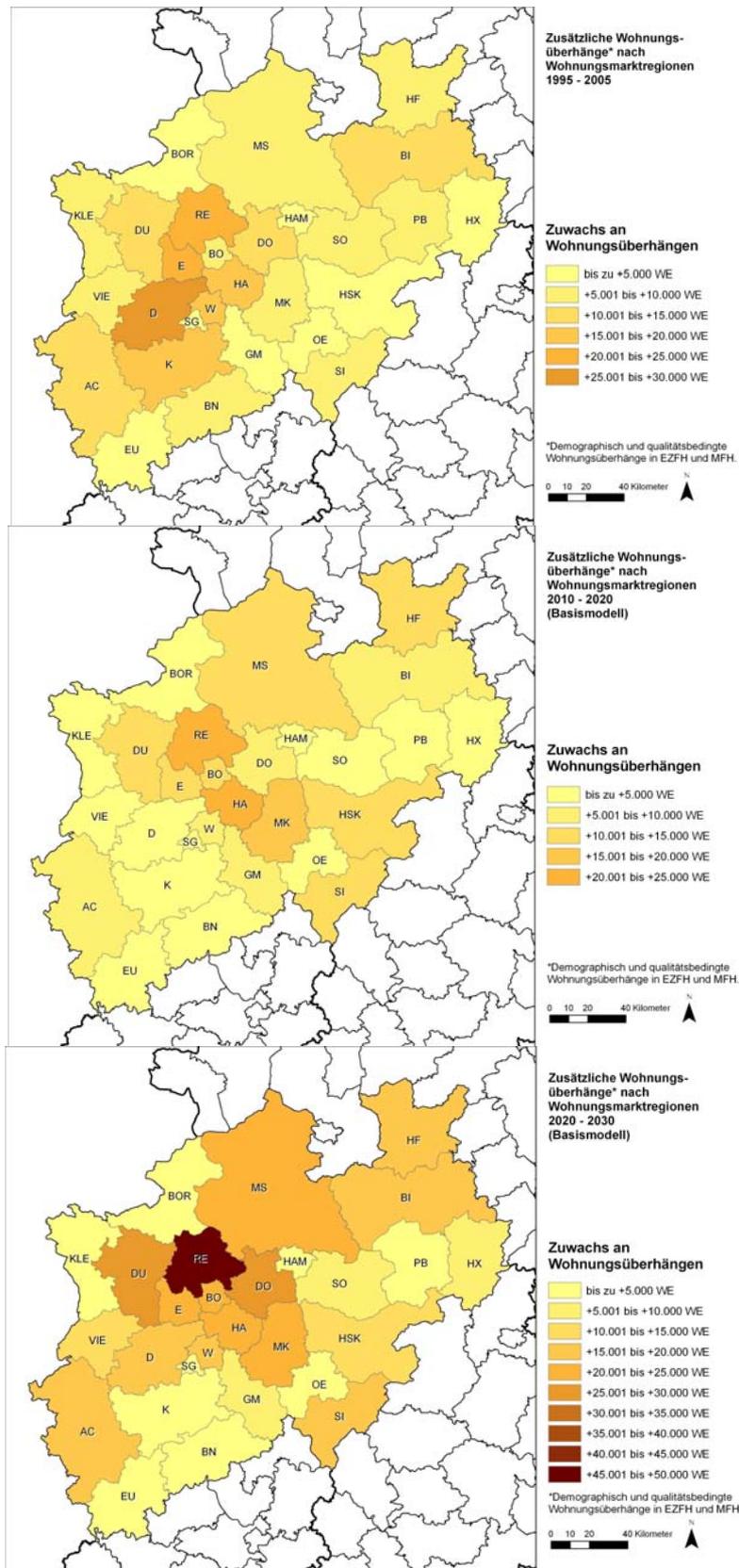
Abbildung 21: Entwicklung der Neubaunachfrage nach MFH in NRW gemäß Basismodell, drei Dekaden im Vergleich:



Quellen: Bisherige Entwicklung: Baufertigstellungsstatistik. Zukünftige Entwicklung: Modellrechnungen des IT.NRW zur Entwicklung der Privathaushalte (Basisjahr 2008), eigene Berechnungen, eigene Darstellung. **empirica**

2.3.4 Entwicklung der Wohnungsüberhänge in NRW

Abbildung 22: Entwicklung der zusätzlichen Wohnungsüberhänge in NRW gemäß Basismodell, drei Dekaden im Vergleich:



Quellen: Bisherige Entwicklung (geschätzt). Zukünftige Entwicklung: Eigene Berechnungen, eigene Darstellung. **empirica**

Aus der Summe demografisch bedingter Wohnungsüberhänge (durch Haushaltsrückgang) und qualitätsbedingter Wohnungsüberhänge (durch Umzüge in qualitätsbedingten Neubau) ergeben sich die gesamten zusätzlichen Wohnungsüberhänge einer Region (vgl. Abbildung 22). Nicht mehr vermietbare Wohnungen, die weder saniert noch vom Markt genommen werden, werden zu dauerhaften Wohnungsleerständen.

2.3.5 Annahmen der Verteilungsrechnung auf Kreisebene

Die genaue **Verteilung der Neubaunachfrage innerhalb der Region**, also z.B. für einzelne Kreise, richtet sich nach dem zukünftigen Wohnungs- bzw. Grundstücksangebot: Wohnungssuchende werden sich in den Neubaugebieten (Neubauobjekten) niederlassen, die ihren Ansprüchen am besten gerecht werden. Daher ist die kleinräumige Verteilung unmittelbar **abhängig von der Lage und Qualität der zukünftigen Baugebiete**. Da diese im Rahmen dieser Studie nicht flächendeckend erhoben werden können (und teilweise noch gar nicht bekannt sind), beschränkt sich die Studie hier auf schematische Verteilungsrechnungen.

- In der Verteilungsrechnung „**konstante Verteilung**“ wird die zukünftige Neubaunachfrage - getrennt nach EFZH und MFH - für jeden Prognosezeitraum so auf die einzelnen Kreise einer Region verteilt, wie sich in den letzten fünf Jahren (2005 bis 2009) die Bautätigkeit der Region auf die Kreise verteilt hat.
- In der Verteilungsrechnung „**Trendfortschreibung**“ werden die Verschiebungen der Anteile, die sich innerhalb der letzten zehn Jahre bei der Bautätigkeit ergeben haben, in die Zukunft fortgeschrieben (Veränderung der durchschnittlichen Anteile 2000 bis 2004 zu 2005 bis 2009).

Beispiel: Innerhalb der **Wohnungsmarktregion Köln** konnte die Stadt Köln ihren Anteil an den Baufertigstellungen in der Vergangenheit deutlich erhöhen und damit einen größeren Teil der Neubaunachfrage im Stadtgebiet binden. Die Verteilungsrechnung „konstante Verteilung“ hält diesen jetzigen Anteil bei; die Trendfortschreibung zeigt die Neubaunachfrage für die Stadt Köln und die übrigen Kreise der Region, wenn sich dieser Trend in Zukunft weiter fortsetzt (die Bedeutung der Stadt also weiter steigt).

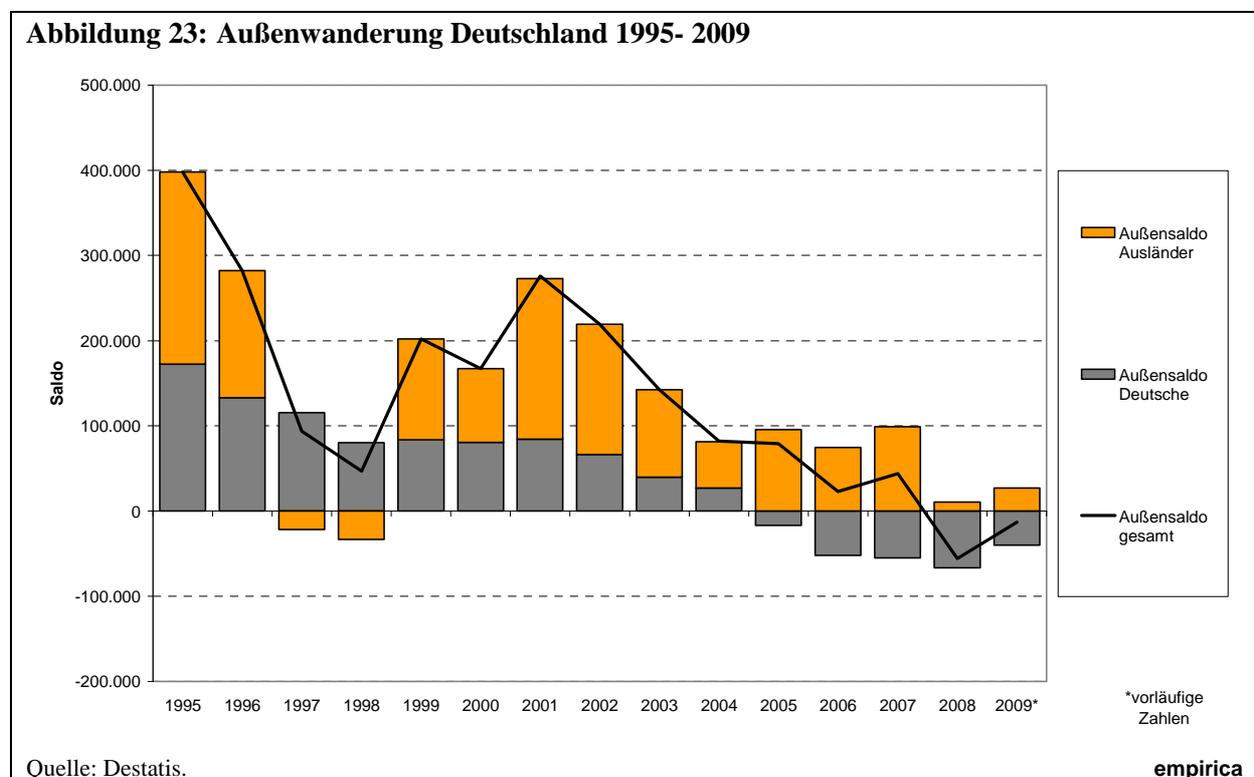
Im Ergebnis verteilt sich die Gesamtneubaunachfrage der Region Köln (z.B. 27.200 WE in EFZH bis 2020, vgl. Abbildung 16) daher folgendermaßen auf die einzelnen Kreise der Region: Gemäß der konstanten Variante kann die Stadt Köln davon 9.200 WE im Stadtgebiet realisieren, in der Trendvariante sogar 10.700 WE. Umgekehrt wird beispielsweise der Rheinisch-Bergische Kreis in der konstanten Variante 6.100 WE davon binden können, in der Trendvariante aber nur 4.900 WE. Entsprechendes gilt für die übrigen Zeiträume (vgl. dazu die Tabellen im Anhang Kap. 2.3.4.).

Innerhalb der **Wohnungsmarktregion Recklinghausen** haben sich die Anteile der Kreise an den EZFH-Baufertigstellungen in den letzten zehn Jahren kaum verändert, so dass beide Verteilungsrechnungen zu einem ähnlichen Ergebnis kommen: Von den 11.800 WE in EZFH in der gesamten Region (vgl. Abbildung 17) entfallen jeweils 9.100 WE auf den Landkreis Recklinghausen, 1.700 WE auf die Stadt Gelsenkirchen und 1.000 bzw. ca. 1.100 WE auf die Stadt Bottrop.

Da es sich nur um schematische Verteilungsrechnungen handelt, könnte die tatsächliche Verteilung in Zukunft aber auch ganz anders aussehen.

2.3.6 Auswirkungen alternativer Wanderungsannahmen

An dieser Stelle ist daran zu erinnern, dass die Neubaunachfrage bisher nur vor dem Hintergrund einer Einwohnerprognose errechnet wurde. Zukünftige Wanderungssalden könnten aber auch anders ausfallen. Insbesondere Zuwanderungen aus dem Ausland hängen von einer Vielzahl von Faktoren ab, die für die Zukunft nicht vorhersehbar sind. Es ist offensichtlich, dass sie die Außenwanderung dennoch auf die Einwohnerentwicklung der einzelnen Bundesländer auswirken werden, und so auch die zukünftige Einwohnerzahl von NRW davon abhängt, wie viel Zuwanderer im Saldo in den nächsten Jahren noch nach Deutschland kommen werden. Ein Blick auf Abbildung 23 zeigt, die rückläufige Zuwanderung aus dem Ausland nach Deutschland.



Angesichts dieser Entwicklung müssen vielleicht auch die jüngsten Prognosen noch nach unten angepasst werden.³⁶ Daher werden hier alternativ zwei weitere Einwohner- und Haushaltsprognosen (V1 und V0) vorgestellt, die sich zum einen in der Höhe und Abschätzung der zukünftigen Zuwanderung nach NRW (Regressionsmodell statt altersspezifischer Fortschreibung) und zum anderen im zukünftigen Haushaltsbildungsverhalten (Kohortenmodell statt altersspezifischer Fortschreibung) vom Basismodell des IT.NRW unterscheiden.

Die **Annahmen** der beiden Varianten V1 und V0 sind dabei:

- Die Variante V1 unterstellt weiterhin einer positive Außenwanderung nach Deutschland (+50.000 Außenwanderungssaldo nach Deutschland p.a.) und rechnet diese den Regionen in Deutschland gemäß ihrer zu erwartenden Attraktivität zu. Aufsummiert über alle Regionen in NRW ergibt sich daraus ein Wanderungssaldo für NRW, dessen Größenordnung bis 2030 etwa so hoch ist, wie der in der IT.NRW-Prognose unterstellte (vgl. Abbildung 24). Einziger Unterschied ist die zeitlich Staffelung: Die IT.NRW-Prognose geht von einer wachsenden Zuwanderung aus, während sich für die Variante V1 eine allmählich nachlassende Zuwanderung ergibt.
- Die Variante VO unterscheidet sich von V1 nur dadurch, dass keine weitere Nettozuwanderung nach Deutschland angenommen wird (Außenwanderungssaldo für Deutschland gleich Null). Die natürlich auch hier dann noch vorhandene Binnenwanderung verteilt sich weiterhin nach der Attraktivität der Regionen. In der Summe über alle Regionen in NRW ergibt sich daraus ein Wanderungssaldo für NRW, das erst noch leicht positiv ist, dann aber allmählich negativ wird.

Im Unterschied zu IT.NRW wird bei den Variantenrechnungen die räumliche Verteilung der Zuwanderung nicht einfach als Fortschreibung der vergangenen Wanderungsströme modelliert, sondern in Abhängigkeit von errechneten Bestimmungsfaktoren von Zu- und Abwanderung (Arbeitsplatzentwicklung, Nachzug von Familien aus dem Ausland, Alter der Region usw.)³⁷. Dadurch wird modelliert, dass auch zukünftig Arbeitsplatzentwicklungen und Familiennachzüge von Ausländern usw. in jeder Region anders sein werden und sich entsprechend auch in Zukunft das Wanderungsvolumen ändern und räumlich verschieben können.

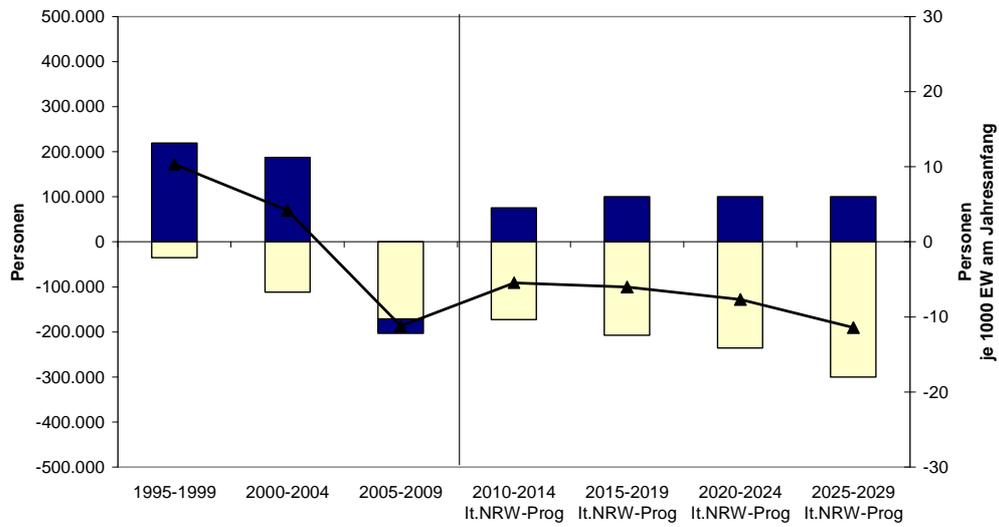
³⁶ Noch in seiner letzten Bevölkerungsvorausberechnung geht das Statistische Bundesamt in einer Variante von +100.000 und in einer anderen Variante von +200.000 Personen Nettozuwanderung p.a. bis 2030 nach Deutschland aus. Seit 2006 wurden selbst +50.000 im Jahr nicht mehr erreicht und seit 2008 gibt es sogar eine Netto-Abwanderung aus Deutschland. empirica hat in seiner letzten Deutschlandprognose (Basisjahr 2006) eine Zuwanderung von +150.000 Personen p.a. angenommen.

³⁷ Dazu hat empirica die Zuwanderung auf bestimmte Regionen anhand der Vergangenheit untersucht und über eine Regressionsrechnung bestimmten Merkmalen zugeordnet. Aus Gründen der Datenverfügbarkeit (Wanderungsmatrix) geschieht dies für die Jahre 2006 bis 2008 und nur auf Ebene der Raumordnungsregionen, deren Ergebnisse später auf Kreise mit Wanderungssalden gewichtet heruntergerechnet werden. Über entsprechende Zukunftsannahmen (z.B. Arbeitsplatzentwicklung in Zukunft) werden die zukünftigen Wanderungen entsprechend der zu erwartenden zukünftigen Attraktivitäten aller Regionen in Deutschland modelliert.

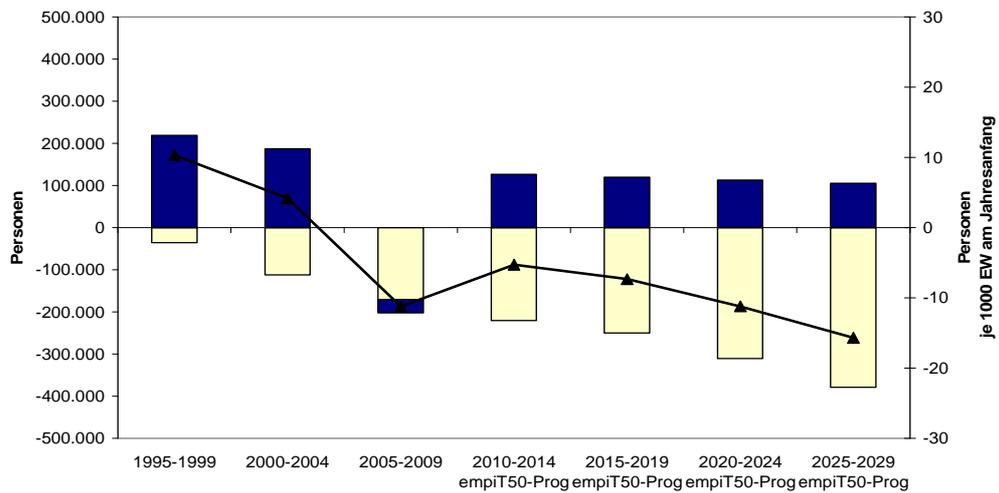
Ein weiterer Unterschied zur IT.NRW-Prognose besteht in den Prämissen zur Haushaltsprognose: In den Varianten V1 und V0 werden die zukünftigen kohortenspezifischen Haushaltsbildungsverhalten mit berücksichtigt (dass also 30-Jährige heute häufiger als Single leben als 30-Jährige früher). Dies führt im Schnitt zu deutlich kleineren Haushalten, als in der Haushaltprognose des IT.NRW angenommen wird.

Abbildung 24: Bevölkerungssalden 1995-2009 in NRW und 2010-2030 gemäß...

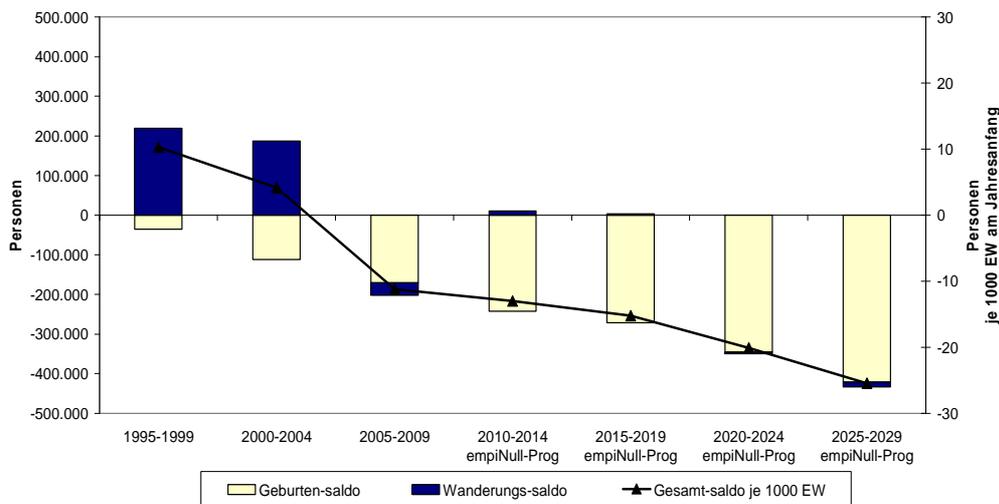
...IT.NRW-Prognose:



...Variante V1:



...Variante V0:



Quelle: IT.NRW, eigene Berechnungen

empirica

Die **Variante V1** kommt im **Ergebnis** zu einer Zuwanderung nach NRW in ähnlicher Höhe wie das Basismodell, allerdings **anders zeitlich und räumlich gestaffelt**: Die Neubaunachfrage nach EZFH wird zwischen 2010 und 2014 am stärksten sein und dann schneller absinken. Dies gilt im Prinzip auch für jede einzelne Region. Die Veränderungen der Einwohnerzahlen für einzelne Regionen sind allerdings nicht ganz so stark wie in der IT.NRW-Prognose, d.h. wachsende Regionen wachsen weniger und schrumpfende Regionen schrumpfen weniger. Gleichzeitig schrumpfen die Haushalte schneller (es gibt mehr Single-Haushalte als im Basismodell), weil auch jüngere Altersgruppen in Zukunft häufiger alleine leben als bisher. Dies führt bei gleicher Bevölkerung zu einer wesentlich höheren Wohnungsnachfrage.

Dies bedeutet für die einzelnen Regionen:

- In **wachsenden Regionen** wie Köln unterscheiden sich beide Prognosen (Variante V1 und Basismodell) hinsichtlich der Wohnungsnachfrageentwicklung kaum: Der Einwohnerzuwachs fällt in V1 zwar geringer aus, aber dafür leben diese in kleineren Haushalten, benötigen also mehr Wohnungen, so dass die Haushaltsentwicklung und damit die Wohnungsnachfrage ähnlich ausfällt (vgl. Abbildung 25, 2. Linie).
- In **schrumpfenden Regionen** aber ist die V1-Variante deutlich optimistischer. Dies liegt nicht nur daran, dass der Einwohnerrückgang nicht ganz so stark erwartet wird. Zusätzlich fragen diese Einwohner *cet.par.* auch mehr Wohnungen nach, weil sie in kleineren Haushalten leben. Im Ergebnis **sinkt die Wohnungsnachfrage viel moderater** als im Basismodell (vgl. Abbildung 27, 2. Linie).

Der wichtigste Unterschied der **Variante V0** ist, dass die Zuwanderung nach Deutschland zum Erliegen kommt und entsprechend auch NRW weniger Zuwanderung aus dem Ausland erhält. Ab 2015 kommt es dabei sogar zu einer leichten Netto-Abwanderung aus NRW (weil andere Regionen in Deutschland relativ attraktiver sind). Es ist keine Frage, dass Ergebnisse der **Variante V0** für die **Wohnungsnachfrage** in allen Regionen **deutlich negativer** sind als in den übrigen beiden Prognosen (vgl. ebenfalls Abbildung 25 und Abbildung 27). Entsprechend höher würden die zu erwartenden Wohnungsüberhänge sein (hier nicht abgebildet). Dennoch ist diese Variante nicht von vornherein als unplausibel abzutun, wie ein Blick auf die Wanderungsannahmen zeigt (vgl. Abbildung 23).

Abbildung 25: Haushalts- und Bevölkerungsmodellrechnung für die Wohnungsmarktregion Köln 1995 bis 2030 im Vergleich

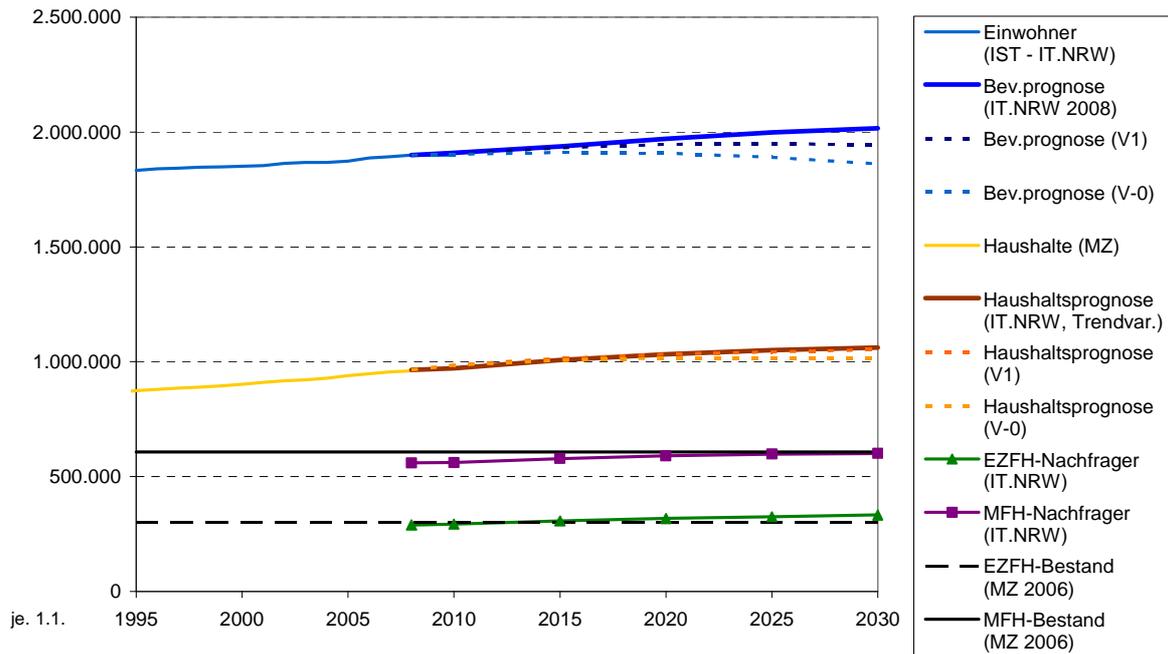
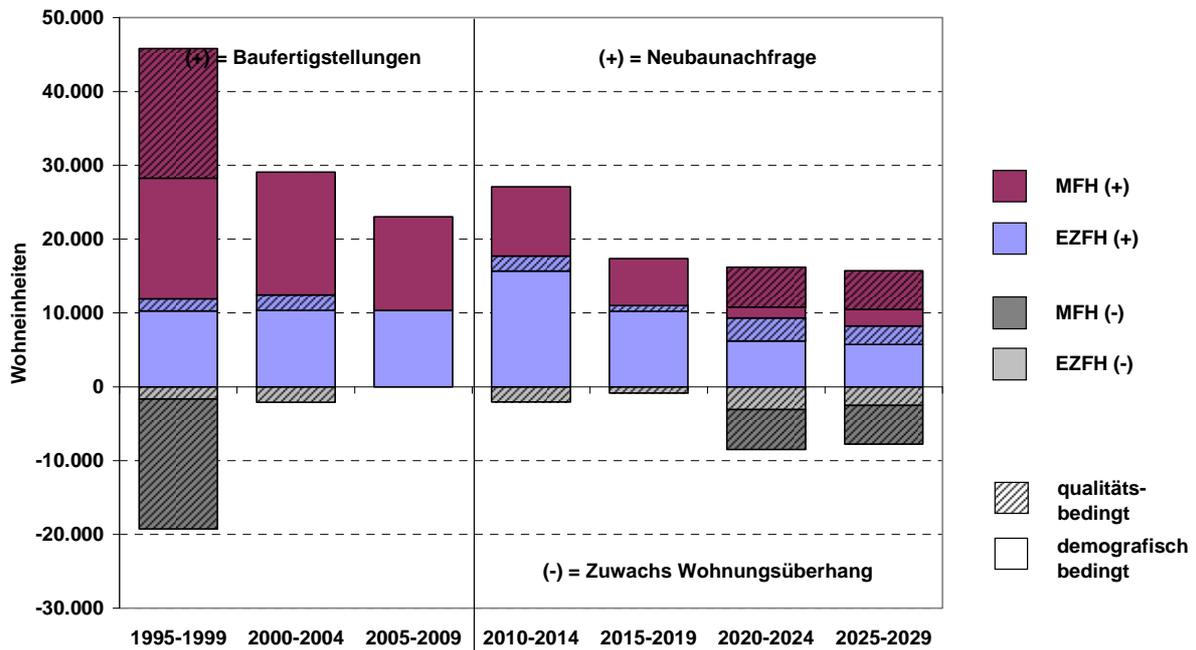


Abbildung 26: Qualitative und quantitative Zusatznachfrage der Wohnungsmarktregion Köln 1995 bis 2030 in der Variante V1



Quelle: IT.NRW, eigene Berechnungen

empirica

Abbildung 27: Haushalts- und Bevölkerungsmodellrechnung für die Wohnungsmarktregion Recklinghausen 1995 bis 2030 im Vergleich

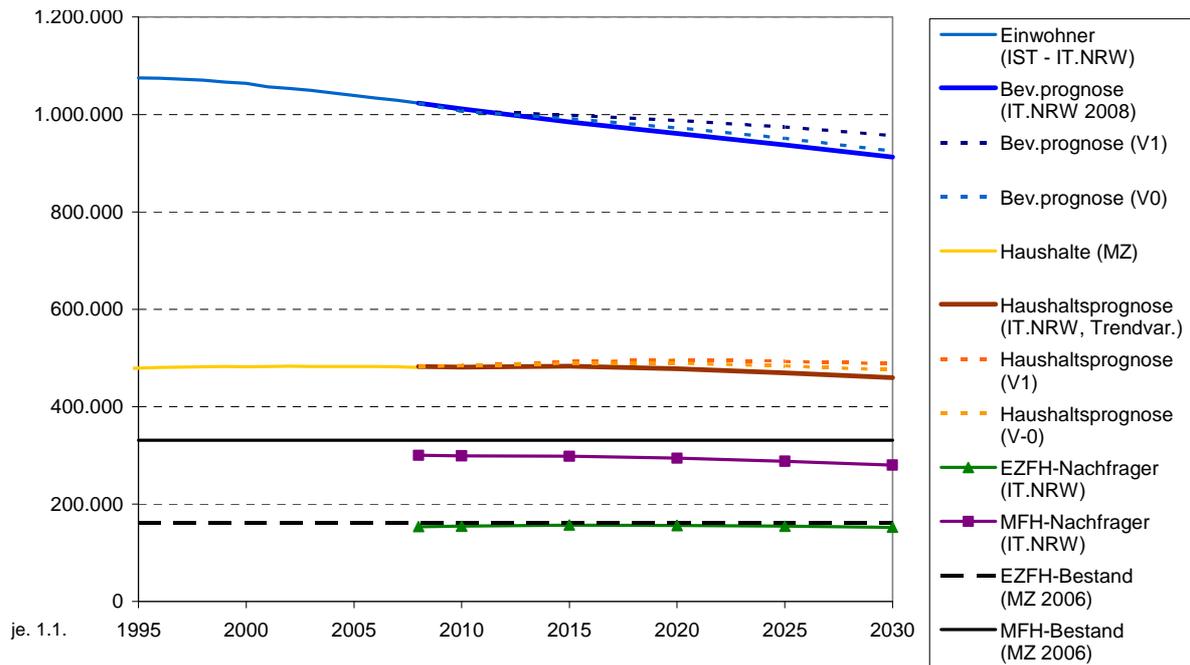
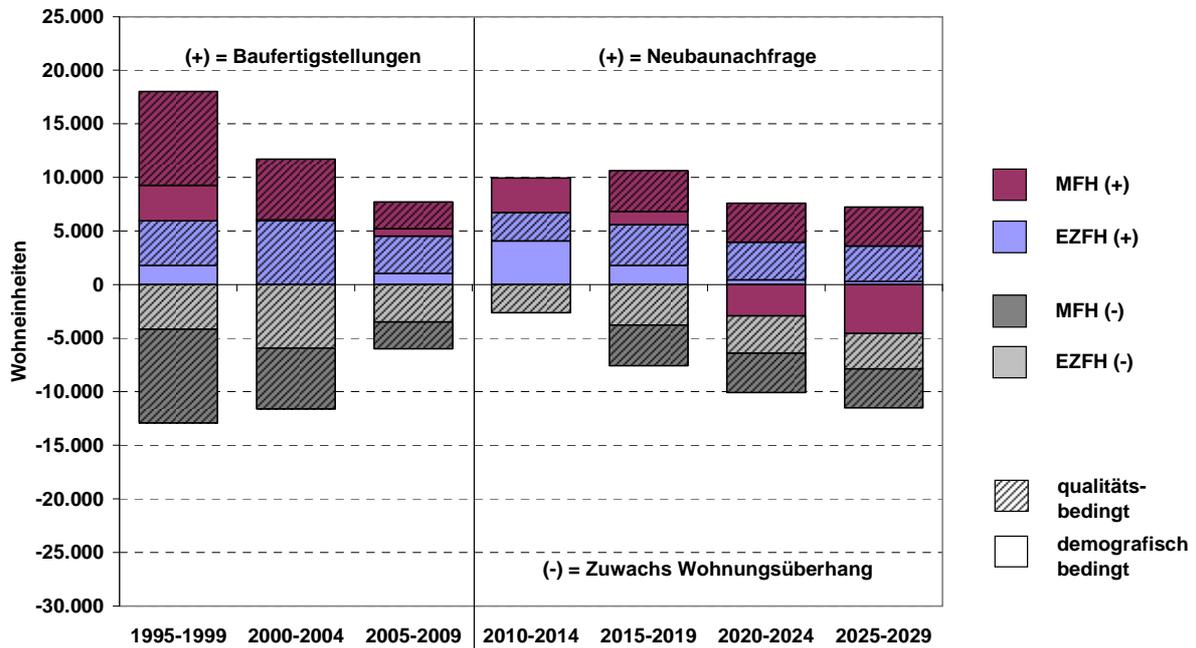


Abbildung 28: Qualitative und quantitative Zusatznachfrage der Wohnungsmarktregion Recklinghausen 1995 bis 2030 in der Variante V1



Quelle: IT.NRW, eigene Berechnungen

empirica

Der Modellvergleich zeigt:

- Eine Modellvariante V1 mit niedriger Einwohnerzahl für eine Region (z.B. Köln), wirkt sich möglicherweise gar nicht auf die Wohnungsnachfrage aus, wenn gleichzeitig angenommen wird, dass sich die Haushalte stärker verkleinern (vgl. Basismodell und Variante V1 in Abbildung 25). **Die Entwicklung des zukünftigen Haushaltsbildungsverhaltens stellt also eine Unsicherheit über die Zukunft dar, die für Wohnungsnachfrageprognosen so wichtig ist, aber bisher nur unzureichend empirisch untersucht wurde.**
- Eine Modellvariante mit höherer Haushaltszahl für eine Region (z.B. Recklinghausen) wirkt sich nicht eins zu eins auf die Neubaunachfrage dieser Region aus: In Variante V1, in der für die Region Recklinghausen ein weniger starker Haushaltsrückgang als im Basismodell unterstellt wird, ergibt sich bis 2020 dennoch eine gleich hohe Neubaunachfrage. Da die zusätzliche demografische Neubaunachfrage einen Teil der (ansonsten höheren) qualitätsbedingten Neubaunachfrage unnötig macht, fällt die Gesamtneubaunachfrage ähnlich hoch aus, setzt sich aber anders zusammen: Da ein geringer Teil dieser Neubaunachfrage qualitätsbedingt ist, kommt es in Variante V1 aber zu geringeren Wohnungsüberhängen als im Basismodell.³⁸ **Die Unsicherheiten über die Zukunftsentwicklung drücken sich nicht so sehr in den Unsicherheiten über das zukünftige Neubauvolumen aus, sondern in den Unsicherheiten über das zukünftige Ausmaß der Wohnungsüberhänge.**
- Entsprechend wirkt es sich aus, wenn die Zuwanderung nach Deutschland doch weiter zurückgehen sollte als im Basismodell unterstellt (vgl. Variante V0): Dann werden mehr Regionen, als im Basismodell errechnet, schrumpfen und damit auch mehr Regionen in Nordrhein-Westfalen entsprechend höhere Wohnungsleerstände haben. **Die entscheidende Unsicherheit über die zukünftige Wohnungsnachfrage bezieht sich auf das Ausmaß der zukünftigen Wanderungen, insbesondere der Außenwanderung nach Deutschland, die kaum beeinflusst werden kann.**

Eine Übersicht über die Ergebnisse für alle Regionen ist im **Anhang**. Darin sind auch die Auswirkungen der verschiedenen Wanderungs- und Haushaltsbildungsvarianten (Varianten V1 und V0) dargestellt. Die unterschiedlichen Einwohner- und Haushaltsentwicklungen sind jeweils in den Liniengrafiken dargestellt (vgl. Kap. 2.1). In Kap. 2.2. sind die wichtigsten regionalen Unterschiede auch in Karten dargestellt. Die gesamten Bandbreiten für alle Regionen und Kreise sind vollständig als Tabellen in Kap. 2.3 abgebildet.

³⁸ Die Ergebnisse für die Regionen Köln und Recklinghausen wurden ausführlich erläutert (vgl. z.B. Abbildung 16 und Abbildung 26 bzw. Abbildung 17 und Abbildung 28). Die Ergebnisse für alle Regionen sind im Anhang dargestellt.

2.4 Fazit: Nicht Neubauvolumen, sondern Leerstandsentwicklung divergiert

2.4.1 Ergebnisse für die Regionen

In wachsenden Regionen wie z.B. Köln ist die demografisch bedingte Neubaunachfrage hoch und die qualitätsbedingte Neubaunachfrage niedrig. In schrumpfenden Regionen wie z.B. Recklinghausen ist es genau umgekehrt (vgl. Abbildung 29 links). In der Summe ergibt sich für alle Regionen eine **ähnlich hohe Neubaunachfrage**. Dies führt zu einem auf den ersten Blick erstaunlichen Ergebnis: In schrumpfenden Regionen ist die Neubaunachfrage gar nicht deutlich schwächer als in wachsenden Regionen! Darin spiegelt sich gerade die Erfahrung wider, dass auch in schrumpfenden Regionen der Neubau nicht ganz zum Erliegen kommt.

Abbildung 29: Unterschiede in der Entwicklung der Neubaunachfrage und den Wohnungsüberhängen in den Wohnungsmarktregionen in NRW bis 2030

Neubaunachfrage in den Regionen bis 2030*				Wohnungsüberhänge in den Regionen bis 2030*					
		demografisch bedingte Neubaunachfrage					demografisch bedingter Wohnungsüberhang		
		hoch	mittel	niedrig			hoch	mittel	niedrig
qualitätsbedingte Neubaunachfrage	hoch		Münster, Soest, Olpe, Oberbergischer Kreis, Herford	Duisburg, Recklinghausen, Höxter, Siegen, Märkischer Kreis, Hochsauerlandkreis, Hagen	qualitätsbedingter Wohnungsüberhang	hoch	Hochsauerlandkreis, Märkischer Kreis, Hagen, Siegen, Höxter, Recklinghausen	Olpe, Herford, Soest, Oberbergischer Kreis, Duisburg	Münster
	mittel	Borken, Kleve, Euskirchen	Aachen, Düsseldorf, Hamm, Solingen, Viersen, Bielefeld, Dortmund	Essen, Wuppertal, Bochum		mittel	Bochum, Wuppertal	Essen, Dortmund, Hamm, Solingen, Bielefeld, Viersen	Borken, Kleve, Düsseldorf, Aachen, Euskirchen
	niedrig	Bonn, Köln, Paderborn				niedrig			Bonn, Köln, Paderborn

* Neubaunachfrage und Entwicklung der Wohnungsüberhänge jeweils relativ zur Regionsgröße (je 1000 Haushalte in 2008)

Quelle: Eigene Darstellung.

empirica

Die eigentlichen Unterschiede werden auf der Kehrseite des Marktes sichtbar: Je höher der **qualitätsbedingte** Neubau ausfällt, desto höher wird auch der Zuwachs der Wohnungsüberhänge und damit der potenziellen Wohnungsleerstände sein. Regionen mit einer hohen qualitätsbedingten Neubaunachfrage werden entsprechend hohe qualitätsbedingte Wohnungsüberhänge haben. Zusätzlich werden in schrumpfenden Regionen die demografisch bedingten Wohnungsüberhänge höher ausfallen, so dass sich hier eine extreme Verteilung ergibt: In wachsenden Regionen wie z.B. Köln spielen Wohnungsüberhänge weiterhin kaum eine Rolle. In schrumpfenden Regionen wie z.B.

Recklinghausen hingegen werden demografisch bedingt und qualitätsbedingt Wohnungsüberhänge entstehen (vgl. Abbildung 29 rechts).³⁹

Die demografische **Divergenz der Regionen** wird sich in Zukunft also nicht mehr nur durch unterschiedlich starke Neubaunachfrage und Bautätigkeit ausdrücken, sondern vor allem durch eine drastische **Veränderung der Leerstandsverteilung**: Wachsende Regionen werden weiterhin kaum Wohnungsleerstände vorfinden. In schrumpfenden Regionen wachsen die Leerstände hingegen umso stärker, weil zu dem Rückgang der Haushaltszahlen (demografisch bedingte Wohnungsüberhänge) auch noch die Leerstände hinzukommen, die entstehen, weil die vorhandenen Wohnungen nicht mehr den Anforderungen der Nachfrager entsprechen. In schrumpfenden Regionen wird daher das Potenzial für Wohnungsleerstände dramatisch ansteigen.

Folgende Abbildungen zeigen für alle Regionen in NRW die demografischen Grundannahmen (Abbildung 31) und die sich ergebenden Neubaunachfragen und Wohnungsüberhänge (Abbildung 32 und Abbildung 33) in den verschiedenen Modellvarianten. Eine vollständige Übersicht über die Ergebnisse befindet sich im Anhang.

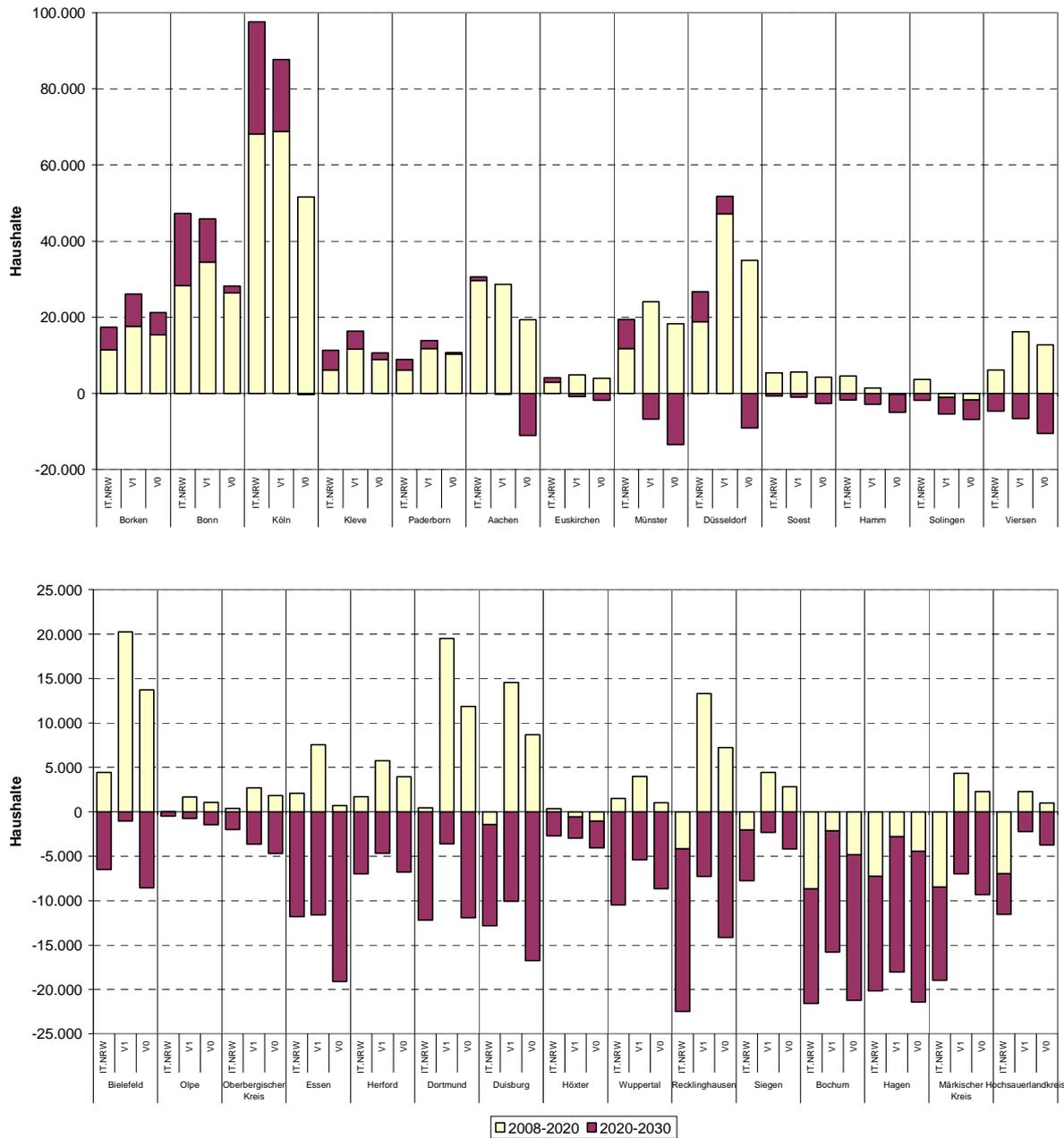
Abbildung 30: Wohnungsmarktregionen in NRW

	Wohnungsmarkt-region	Landkreise/kreisfreie Städte		Wohnungsmarkt-region	Landkreise/kreisfreie Städte		Wohnungsmarkt-region	Landkreise/kreisfreie Städte
AC	Aachen	Aachen	E	Essen	Essen	MS	Münster	Münster
		Düren			Mülheim a.d.Ruhr			Coesfeld
		Heinsberg			Oberhausen			Steinfurt
BI	Bielefeld	Bielefeld	EU	Euskirchen	Euskirchen	OE	Olpe	Olpe
		Gütersloh	GM	Oberberg. Kreis	Oberberg. Kreis	PB	Paderborn	Paderborn
		Lippe	HA	Hagen	Hagen	RE	Recklinghausen	Gelsenkirchen
BN	Bonn	Bonn	HAM	Hamm	Hamm	SG	Solingen	Recklinghausen
		Rhein-Sieg-Kreis	HF	Herford	Herford			Bottrop
BO	Bochum	Bochum	HSK	Hochsauerl.kreis	Hochsauerlandkreis	SI	Siegen	Siegen-Wittgenstein
		Herne	HX	Höxter	Höxter	SO	Soest	Soest
BOR	Borken	Borken	K	Köln	Köln	VIE	Viersen	Viersen
D	Düsseldorf	Düsseldorf			Rhein-Erft-Kreis			Krefeld
		Mettmann			Rhein.-Berg. Kreis			Mönchengladbach
		Rhein-Kreis-Neuss			Leverkusen			W
DO	Dortmund	Dortmund	Kleve	Remscheid				
DU	Duisburg	Duisburg	KLE	Kleve	Kleve	MK	Märkischer Kreis	Märkischer Kreis
		Kreis Wesel						

empirica

³⁹ Lesehilfe: In Abbildung 29 liegen die Regionen in beiden Tabellen jeweils auf gleicher Höhe, da die qualitative Neubaunachfrage in ihrer Höhe den qualitativen Wohnungsüberhängen entspricht. Die Region Köln liegt jeweils unten, die Region Recklinghausen oben. In der linken Tabelle liegt die Region Recklinghausen sogar links oben (sehr hohe Wohnungsüberhänge) und die Region Köln rechts unten (kaum Wohnungsüberhänge).

**Abbildung 31: Grundlage der Wohnungsnachfrage in den Regionen NRWs bis 2030:
Entwicklung der Haushaltszahlen (in den verschiedenen Modellen)**



Bemerkung:

„IT.NRW“ entspricht der aktuellen Haushaltsprognose des IT.NRW für die Regionen in NRW (Basisjahr 2008). V1 und V0 sind alternative Modelle.

Die Säulen beziehen sich jeweils auf eine ganze Region. Sie sind von links nach rechts sortiert nach dem relativen (Haushalts-)Wachstum der Region im Basismodell.

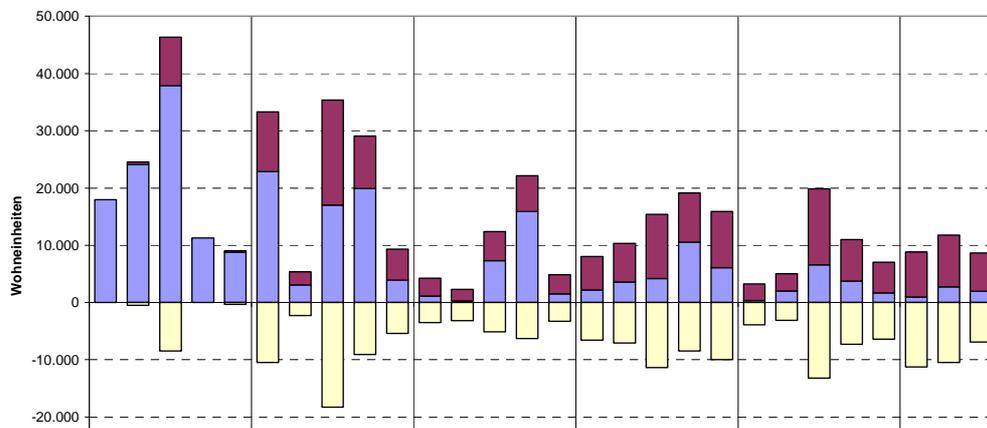
Quelle: IT.NRW, eigene Berechnungen.

empirica

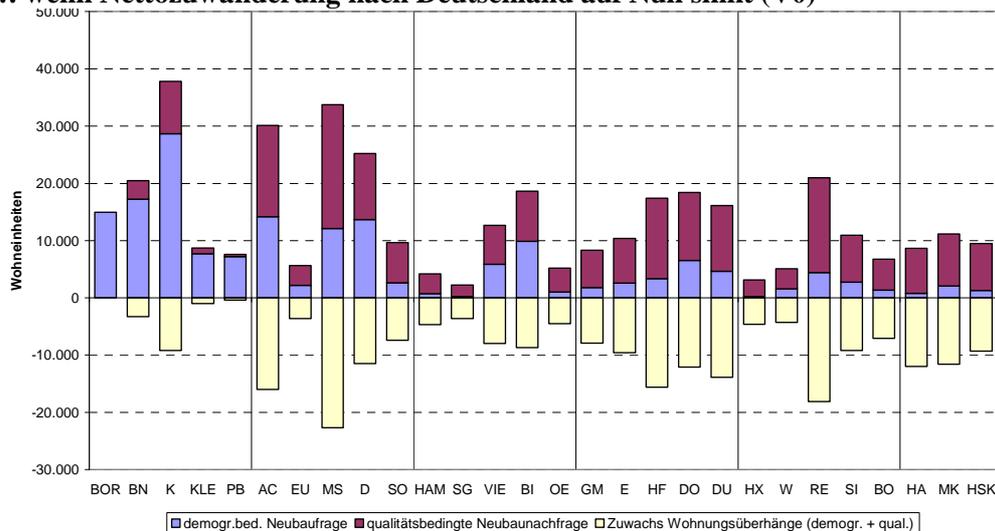
**Abbildung 32: Ein- und Zweifamilienhäuser (WE in EZFH): Zukünftige Neubaunachfrage und zusätzliche Wohnungsüberhänge in den NRW-Regionen, 2010 bis 2030
... im Basismodell (auf Basis der IT.NRW-Haushaltsprognose)**



...bei anderer räumlicher Wanderungsverteilung und kleineren Haushalten (V1)



... wenn Nettozuwanderung nach Deutschland auf Null sinkt (V0)



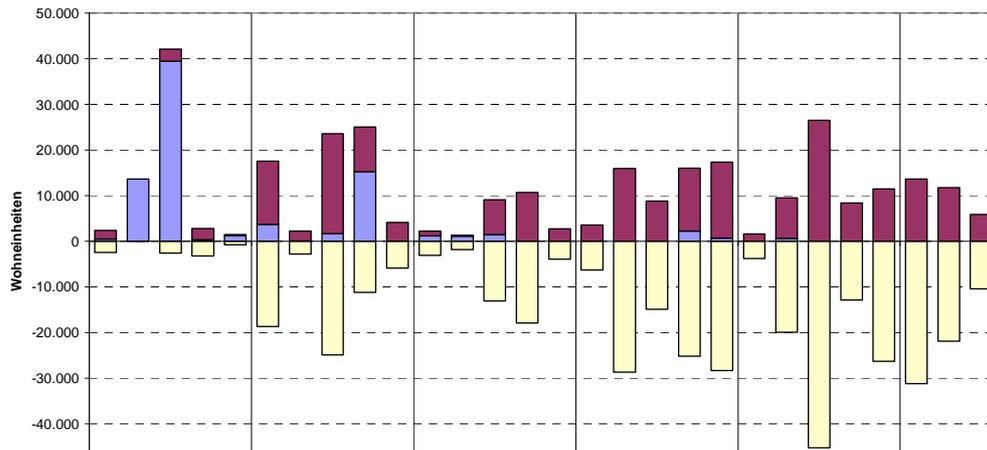
Bemerkung: Die Wohnungsüberhänge bei EFZH werden de facto geringer ausfallen als hier dargestellt. Sie gehen mit Preis-senkungen einher, so dass sich mehr Haushalte EZFH leisten können. Stattdessen fallen die Wohnungsüberhänge in MFH entsprechend höher aus als in Abbildung 33 dargestellt. -

Die Säulen beziehen sich jeweils auf eine Wohnungsmarktregion (vgl. Abbildung 30). Sie sind von links nach rechts sortiert nach dem relativen Haushaltswachstum der Region im Basismodell.

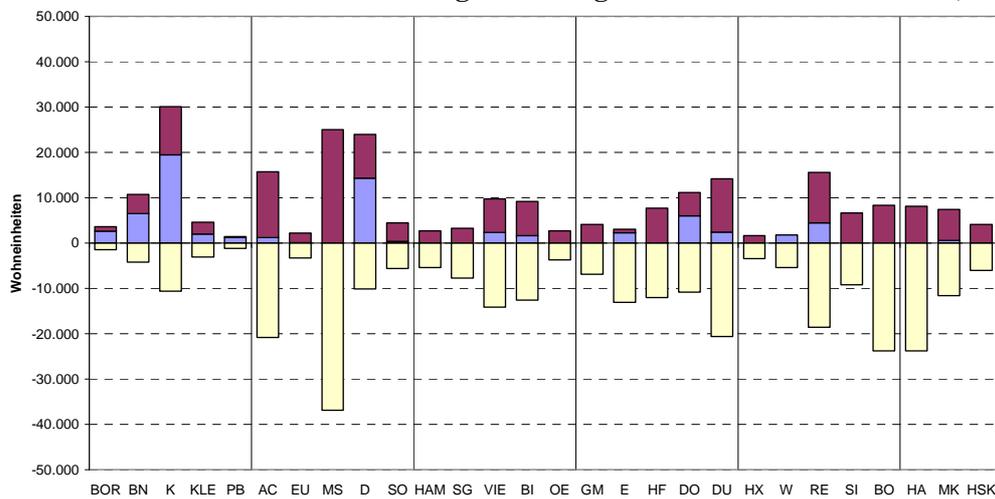
Quelle: Eigene Berechnungen.

empirica

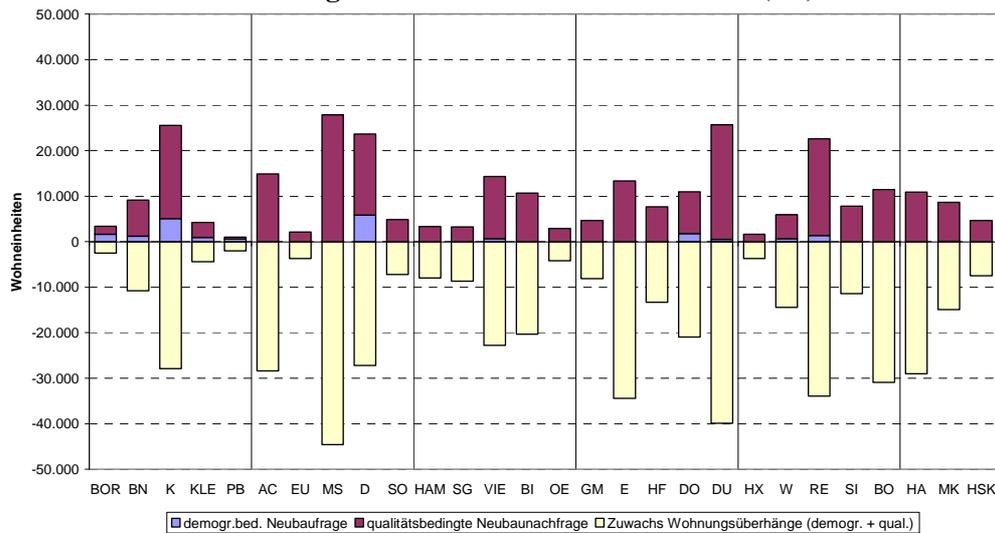
**Abbildung 33: Mehrfamilienhäuser (WE in MFH): Zukünftige Neubaunachfrage und zusätzliche Wohnungsüberhänge in den NRW-Regionen, 2010 bis 2030
... im Basismodell (auf Basis der IT.NRW-Haushaltsprognose)**



...bei anderer räumlicher Wanderungsverteilung und kleineren Haushalten (V1)



... wenn Nettozuwanderung nach Deutschland auf Null sinkt (V0)



Bemerkung: Vgl. Bemerkung zu Abbildung 32.

Die Säulen beziehen sich jeweils auf eine Wohnungsmarktregion (vgl. Abbildung 30). Sie sind von links nach rechts sortiert nach dem relativen Haushaltswachstum der Region im Basismodell.

Quelle: Eigene Berechnungen.

empirica

2.4.2 Landesweite Kernaussagen

Die **landesweite Kernaussagen** aus dem **Basismodell** lauten (vgl. Abbildung 34):

- In den wachsenden Regionen NRWs werden die **Haushaltszahlen bis 2030** gemäß der IT.NRW-Haushaltsprognose um +274.100 zunehmen. Umgerechnet auf wohnungsnachfragende Haushalte (getrennt nach EZFH- und MFH-Nachfragern) und aufaddiert über die jeweils wachsenden Regionen eines Fünf-Jahres-Zeitraums⁴⁰ errechnet sich daraus die **demografisch bedingte Neubaunachfrage** nach Wohnungen (+299.100 WE). In den schrumpfenden Regionen werden die Haushaltszahlen um -157.700 zurückgehen. Der landesweite Saldo zwischen 2008 und 2030 beträgt entsprechend +116.400 Haushalte.
- Darüber hinaus wird es in allen Regionen eine **qualitativ bedingte** Neubaunachfrage geben (+412.300 WE), die vor allem in schrumpfenden Regionen eine Rolle spielt, weil hier die fehlende demografisch bedingte Neubaunachfrage keine neuen Qualitäten mehr schafft. Die Bedeutung der **qualitativ bedingten** Neubaunachfrage wird so steigen, dass sie bis 2030 über die Hälfte der gesamten Neubaunachfrage in NRW ausmacht.
- Zur Befriedigung beider Nachfragekomponenten müssen bis 2030 insgesamt +711.400 Wohnungen in NRW **neu gebaut** werden, davon +399.800 Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern und +311.600 in Mehrfamilienhäusern.
- Gleichzeitig entstehen landesweit neue **Wohnungsüberhänge** in Höhe von +601.600 WE, die langfristig nicht mehr nachgefragt werden. Wenn sie nicht durch Zusammenlegungen, Abrisse usw. vom Markt genommen werden, werden sie dauerhaft leer stehen.

Jedes Modell ist mit Unsicherheiten behaftet. Bei einer anderen räumlichen Verteilung der Wanderungen (wachsende Regionen wachsen weniger, schrumpfende Regionen schrumpfen weniger) und bei **kleineren Haushalten** (Haushaltsbildungsverhalten bestimmter Altersgruppen verändert sich weiter), würde eine vergleichbare Einwohnerentwicklung zu folgender Neubaunachfrage und folgenden Wohnungsüberhängen führen (vgl. **Modell V1**, Abbildung 35):

- Zur Befriedigung beider Nachfragekomponenten müssen bis 2030 insgesamt +654.300 Wohnungen in NRW neu gebaut werden, davon 411.500 Wohnungen in Ein- und

⁴⁰ Das Aufaddieren über mehrere Zeiträume ist wichtig, um die zeitliche Dimension der Wohnungsnachfrage sichtbar zu machen: Eine Region, die in den nächsten zehn Jahren noch wächst, aber danach bis 2030 wieder schrumpft, hat zunächst noch eine positive Neubaunachfrage. Im Jahr 2030 werden diese Häuser dann zwar rein quantitativ nicht mehr alle gebraucht, aber dennoch sind sie erst einmal gebaut worden. Diese "Bergauf-Bergab-Bewegung" werden in den nächsten Jahren mehrere Regionen in NRW durchmachen. Deswegen ist die Neubaunachfrage höher als der reine Stichtagsvergleich der Haushaltzahl zwischen 2030 und 2010 vermuten lässt.

Zweifamilienhäusern und +242.900 in Mehrfamilienhäusern. Gleichzeitig entstehen landesweit neue Wohnungsüberhänge in Höhe von +489.300 WE, die langfristig nicht mehr nachgefragt werden. Wenn sie nicht durch Zusammenlegungen, Abrisse usw. vom Markt genommen werden, stehen sie dauerhaft leer.

- Wenn wachsende Regionen weniger stark wachsen, dafür aber die Haushalte im Durchschnitt noch kleiner werden als im Basismodell angenommen, wird die Neubaunachfrage in wachsenden Regionen ähnlich ausfallen wie im Basismodell. Wenn aber schrumpfende Regionen weniger stark schrumpfen und zusätzlich die Haushalte auch hier im Durchschnitt kleiner werden, dann fällt die demografisch bedingte Neubaunachfrage in schrumpfenden Regionen höher aus als im Basismodell. Dies reduziert die qualitätsbedingte Neubaunachfrage dort und äußert sich auch durch einen deutlich schwächeren Zuwachs der Wohnungsüberhänge als im Basismodell (vgl. Abbildung 32 und Abbildung 33).
- Das zukünftige **Haushaltsbildungsverhaltens** hat also einen immensen Einfluss auf die zukünftige Wohnungsnachfrage. Eine weitere Verkleinerung der Haushalte für bestimmte Altersgruppen (Zunahme der Trennungsfälle, Zunahme der Fernbeziehungen, verzögerte oder ganz vermiedene Familienbildungsphase) würde den Bevölkerungsrückgang in Deutschland in Bezug die Wohnungsnachfrage länger kompensieren. - Die hohe Bedeutung des zukünftigen Haushaltsbildungsverhaltens für die zukünftige Wohnungsnachfrage wird in den aktuellen Diskussionen zum demografischen Wandel noch deutlich unterschätzt.

Abbildung 34: Ergebnisse im Basismodell:

	Haushalte					
	2008	2020	2030	Veränderung 2008-2020	Veränderung 2020-2030	Veränderung 2008-2030
Summe wachsende Regionen jeweils	4.420.700	4.623.600	4.694.800	202.900	71.200	274.100
Summe schrumpfende Regionen jeweils	4.163.500	4.135.300	4.005.800	-28.200	-129.500	-157.700
NRW	8.584.200	8.758.900	8.700.600	174.700	-58.300	116.400

Summen 2010 bis 2030

	EZFH-Neubaunachfrage			MFH-Neubaunachfrage		
	demo- grafisch	qualitativ	Summe	demo- grafisch	qualitativ	Summe
Summe wachsende Regionen jeweils	187.100	51.700	238.800	79.700	68.000	147.700
Summe schrumpfende Regionen jeweils	28.700	132.300	161.000	3.600	160.400	163.900
NRW	215.900	184.000	399.800	83.300	228.300	311.600

	Neubaunachfrage insgesamt			zusätzliche Wohnungsüberhänge*		
	demo- grafisch	qualitativ	Summe	EZFH	MFH	Summe
Summe wachsende Regionen jeweils	266.900	119.600	386.500	51.800	90.300	142.200
Summe schrumpfende Regionen jeweils	32.300	292.700	324.900	162.700	296.800	459.400
NRW	299.100	412.300	711.400	214.500	387.100	601.600

Wachsende Regionen im Basismodell (d.h. gemäß IT.NRW-Haushaltsprognose) sind: Borken, Bonn, Köln, Kleve, Paderborn, Aachen, Euskirchen, Münster, Düsseldorf, Soest, Hamm, Solingen, Viersen. **Schrumpfende Regionen im Basismodell** sind: Bielefeld, Olpe, Oberbergischer Kreis, Essen, Herford, Dortmund, Duisburg, Höxter, Wuppertal, Recklinghausen, Siegen, Bochum, Hagen, Märkischer Kreis, Hochsauerlandkreis.

* Abriss oder Leerstand. Aufgrund dann sinkender Preise für EZFH wird sich der Leerstand anders als hier dargestellt teilweise von EZFH auf MFH verschieben.

empirica

In den letzten Jahren gab es kaum noch Zuwanderung nach Deutschland. Wenn dies dauerhaft so bleibt, dann wird es in NRW selbst bei weiterer altersspezifischer Verkleinerung der Haushalte schon in den nächsten Jahren zu einem Haushaltsrückgang in allen Regionen und damit zu demografisch bedingten Wohnungsüberhängen kommen (vgl. **Modell V0**, Abbildung 35):

- Zur Befriedigung beider Nachfragekomponenten müssen bis 2030 insgesamt +670.800 Wohnungen in NRW neu gebaut werden, davon +383.400 Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern und +287.400 in Mehrfamilienhäusern. Gleichzeitig entstehen landesweit neue Wohnungsüberhänge in Höhe von +724.000 WE, die langfristig nicht mehr nachgefragt werden. Wenn sie nicht durch Zusammenlegungen, Abrisse usw. vom Markt genommen werden, stehen sie dauerhaft leer.
- Eine demografisch bedingte Neubaunachfrage wird es dann allenfalls noch im Ein- und Zweifamilienhaussektor geben, weil hier die Einfamilienhausnachfrage der nachrückenden Generationen noch eine gewisse Zeit höher sein wird als die Zahl der frei werdenden Einfamilienhäuser einer Region (vgl. Abbildung 32). Da aber langfristig überall die Haushaltszahlen sinken und gleichzeitig die qualitätsbedingte Neubaunachfrage dann auch für Einfamilienhäuser steigt, wird es langfristig auch in wachsenden Regionen im

Einfamilienhausbereich wachsende Wohnungsüberhänge geben können. Die damit verbundenen Preissenkungen werden dazu führen, dass sich mehr Haushalte Einfamilienhäuser leisten können. Zumindest in städtischen Regionen ist daher nicht mit Leerständen in Einfamilienhäusern zu rechnen, sondern stattdessen mit entsprechend höheren Wohnungsleerständen in Mehrfamilienhäusern.

- Umso drastischer wirkt sich der Haushaltsrückgang im Geschosswohnungssektor aus: Vor allem in den am stärksten schrumpfenden Regionen addieren sich demografisch bedingte und qualitätsbedingte Wohnungsüberhänge zu einem in Westdeutschland noch nie gekannten Ausmaß (vgl. Abbildung 33). Ohne demografische bedingte Neubaunachfrage steigt die qualitätsbedingte Neubaunachfrage, so dass es selbst in den schrumpfenden Regionen noch zu Neubau von Geschosswohnungen kommen wird, für den sich Nachfrager finden lassen.

Abbildung 35: Ergebnisse der Modellrechnungen V1 und V0:

... Modell V1:

	Haushalte					
	2008	2020	2030	Veränderung 2008-2020	Veränderung 2020-2030	Veränderung 2008-2030
Summe wachsende Regionen jeweils	6.760.100	7.112.600	7.115.400	352.500	2.800	355.300
Summe schrumpfende Regionen jeweils	1.824.100	1.837.400	1.771.400	13.300	-66.000	-52.700
NRW	8.584.200	8.950.000	8.886.800	365.800	-63.200	302.600

Summen 2010 bis 2030

	EZFH-Neubaunachfrage			MFH-Neubaunachfrage		
	demo- grafisch	qualitativ	Summe	demo- grafisch	qualitativ	Summe
Summe wachsende Regionen jeweils	224.400	126.300	350.700	64.700	137.900	202.600
Summe schrumpfende Regionen jeweils	14.800	46.000	60.800	4.600	35.700	40.300
NRW	239.200	172.300	411.500	69.300	173.600	242.900

	Neubaunachfrage insgesamt			zusätzliche Wohnungsüberhänge*		
	demo- grafisch	qualitativ	Summe	EZFH	MFH	Summe
Summe wachsende Regionen jeweils	289.100	264.200	553.200	126.900	205.200	332.100
Summe schrumpfende Regionen jeweils	19.400	81.700	101.100	55.800	101.300	157.200
NRW	308.400	345.900	654.300	182.800	306.500	489.300

Wachsende Regionen in Variante V1 sind: Borken, Bonn, Köln, Kleve, Paderborn, Aachen, Euskirchen, Münster, Düsseldorf, Soest, Viersen, Bielefeld, Olpe, Herford, Dormund, Duisburg, Recklinghausen, Siegen, Hochsauerlandkreis. **Schrumpfende Regionen in Variante V1** sind: Hamm, Solingen, Oberbergischer Kreis, Essen, Höxter, Wuppertal, Bochum, Hagen, Märkischer Kreis. * Abriss oder Leerstand. Aufgrund dann sinkender Preise für EZFH wird sich der Leerstand anders als hier dargestellt teilweise von EZFH auf MFH verschieben.

... Modell V0:

	Haushalte					
	2008	2020	2030	Veränderung 2008-2020	Veränderung 2020-2030	Veränderung 2008-2030
Summe wachsende Regionen jeweils	4.747.000	4.967.000	4.919.100	220.000	-47.900	172.100
Summe schrumpfende Regionen jeweils	3.837.200	3.867.200	3.720.300	30.000	-146.900	-116.900
NRW	8.584.200	8.834.200	8.639.400	250.000	-194.800	55.200

Summen 2010 bis 2030

	EZFH-Neubaunachfrage			MFH-Neubaunachfrage		
	demo- grafisch	qualitativ	Summe	demo- grafisch	qualitativ	Summe
Summe wachsende Regionen jeweils	136.200	88.900	225.100	16.000	125.700	141.800
Summe schrumpfende Regionen jeweils	35.200	123.200	158.400	4.400	141.200	145.600
NRW	171.400	212.000	383.400	20.400	267.000	287.400

	Neubaunachfrage insgesamt			zusätzliche Wohnungsüberhänge*		
	demo- grafisch	qualitativ	Summe	EZFH	MFH	Summe
Summe wachsende Regionen jeweils	152.300	214.600	366.800	91.700	201.500	293.200
Summe schrumpfende Regionen jeweils	39.600	264.400	304.000	147.900	283.000	430.800
NRW	191.800	479.000	670.800	239.500	484.500	724.000

Wachsende Regionen in Variante V0 sind: Borken, Bonn, Köln, Kleve, Paderborn, Aachen, Euskirchen, Münster, Düsseldorf, Soest, Viersen, Bielefeld. **Schrumpfende Regionen in Variante V0** sind: Hamm, Solingen, Olpe, Oberbergischer Kreis, Essen, Herford, Dortmund, Duisburg, Höxter, Wuppertal, Recklinghausen, Siegen, Bochum, Hagen, Märkischer Kreis, Hochsauerlandkreis. * Abriss oder Leerstand. Aufgrund dann sinkender Preise für EZFH wird sich der Leerstand anders als hier dargestellt teilweise von EZFH auf MFH verschieben.

Empirica

3. Neue Entwicklungen auf den Wohnungsmärkten in NRW bis 2030

3.1 Das neue Nebeneinander von Schrumpfung und Wachstum

In Zukunft werden schrumpfende und wachsende Regionen nebeneinander existieren. Auch innerhalb einer einzelnen Region, ja selbst innerhalb einer konkreten Kommune, werden Neubaumaßnahmen und wachsende Leerstände immer häufiger auch gleichzeitig auftreten. Enge Wohnungsmärkte entspannen sich und der Anbietermarkt wird mehr und mehr zum Nachfragermarkt. Wenn die Wohnungsbestände nicht mehr den Ansprüchen der Nachfrager genügen, werden Neubauobjekte besser zu vermarkten sein als die Bestände. Die Bestände fallen leer.

Eine Neubaunachfrage wird es also in allen Regionen geben – in schrumpfenden und wachsenden. Aber auf der Kehrseite des Marktes, auf der Seite der Wohnungsüberhänge, driften die Regionen umso stärker auseinander: Nicht nur, dass in schrumpfenden Märkten das demografisch bedingte Wohnungsüberangebot zunimmt, gleichzeitig wachsen auch die qualitätsbedingten Überhänge (Leerstände) hier stärker, weil die Erneuerungsbautätigkeit komplett zu Lasten der Wohnungsbestände geht. In wachsenden Regionen hingegen realisiert sich die Erneuerungsbautätigkeit wie bisher im Zuge des ohnehin (demografisch bedingt) erforderlichen Neubaus, so dass bei ausreichendem Nachfragedruck die übrigen Bestände dennoch weiterhin nachgefragt und auch eher saniert werden.

Dabei wird eine langfristige Gesamtentwicklung dazu führen, dass in den nächsten zehn bis 30 Jahren immer mehr Regionen in NRW allmählich schrumpfen, nur in unterschiedlichen Zeiträumen. Auch in den Wachstumsregionen wird die Wachstumsdynamik deutlich abnehmen. Keine Region ist langfristig vor qualitätsbedingten Leerständen gefeit. Bei dann allgemein sinkendem Preisniveau werden sich diese Leerstände vor allem im Geschosswohnungsbau niederschlagen. In ländlichen Regionen mit geringem Geschosswohnungsbau werden aber auch Einfamilienhäuser vom Leerstand betroffen sein.

Diese neue Gemengelage stellt auch die Politik vor ganz neue Herausforderungen. Die Märkte driften zeitlich versetzt auseinander, die Konkurrenzbeziehungen verändern sich ständig, die Probleme werden vielschichtiger und komplexer. Ziele müssen genauer formuliert und ggf. auch gegeneinander abgewogen werden. Das erfordert eine neue Kultur der politischen Diskussion und eine präzisere räumliche und zeitliche Steuerung. Dazu sind vor allem präzisere Mess- und Beobachtungsinstrumente am Wohnungsmarkt erforderlich. Die aktuelle Datenlage zur Wohnungsmarktbeobachtung ist bisher noch viel zu unscharf, um die aktuellen kleinräumigen Tendenzen überhaupt präzise genug messen zu können (z.B. Leerstand im Einfamilienhausbereich). Um differenzierter handeln zu können, muss der Blick auf die Wohnungsmärkte in Zukunft schärfer werden.

3.2 Marktreaktionen

3.2.1 Wohnungsbestand altert schneller

Aufgrund der zukünftig geringeren demografisch bedingten Neubaunachfrage kommt es im Schnitt zu einer beschleunigten Alterung des Wohnungsbestands.⁴¹ Die durch die demografisch bedingte Nachfrage initiierten Erneuerungsimpulse werden reduziert oder fallen ganz aus. Ohne Neubau wird der Gebäudebestand im Durchschnitt immer älter. Unabhängig davon, ob er in bestehenden Siedlungsstrukturen oder in neuen Wohngebieten realisiert wird, verjüngt der Neubau von Wohnungen das Stadtbild. Die Erbauer oder Erwerber dieser Neubauwohnungen setzen ihre Gestaltungswünsche innerhalb ihrer finanziellen Möglichkeiten um. Auch wenn dabei planerische Vorgaben zu beachten sind, so entsprechen Neubauten den aktuellen Präferenzen der Nachfrager doch damit eher als ältere Wohnungsangebote im Bestand (die aufgrund früherer Präferenzen zustande kamen). Die Neubauwohnungen spiegeln also tendenziell den Geschmack und die nachgefragten Qualitäten der heutigen Zeit wider. Im Neubau wird gerade das realisiert werden, was im heutigen Bestand so noch nicht vorhanden ist oder was in jüngster Zeit verstärkt gesucht wird (z.B. Barrierefreiheit, energetische Standards). In jeder Region wird sich daher immer auch Neubau vermarkten lassen.

In wachsenden Regionen sinkt das Bedürfnis, über die demografische Nachfrage hinaus auch noch qualitätsbedingten Neubau nachzufragen: Die Qualitätsansprüche können im ohnehin erforderlichen Neubau schon realisiert werden. In wachsenden Regionen ist die qualitätsbedingte Neubaunachfrage – und damit auch die qualitätsbedingten Wohnungsüberhänge – daher kleiner.⁴² Jede Region muss sich in Zukunft ständig neu positionieren: Auch Regionen, die heute noch wachsen, können in Zukunft schrumpfen. Selbst wenn die Haushaltszahlen konstant bleiben, wird die qualitative Neubaunachfrage (und in gleichem Maße auch die qualitativen Wohnungsüberhänge) steigen, weil **die Erneuerungsimpulse des bisherigen Neubaus wegfallen**. In Regionen, die in Zukunft sogar schrumpfen, steigt der Leerstand dann nicht nur ohnehin schon demografisch bedingt, sondern zusätzlich auch noch qualitätsbedingt. Wenn es in Zukunft in NRW mehr schrumpfende Regionen gibt als bisher, wird auch für NRW insgesamt der Wohnungsbestand in Zukunft noch schneller altern als bisher.

⁴¹ Der Wohnungsbestand altert im Durchschnitt schneller, wenn es weniger Neubau gibt; ebenso wie eine Bevölkerung im Durchschnitt schneller altert, wenn es weniger Geburten gibt.

⁴² Das Modell zeigt daher einen negativen Zusammenhang zwischen qualitativer Neubaunachfrage und **Haushaltswachstum (-)**.

3.2.2 Starres Angebot wirkt preistreibend

Städte, die sich mit wachsenden Wohnungsleerständen konfrontiert sehen, scheinen auf den ersten Blick keinen Bedarf nach weiteren Bauflächen zu haben. Die Analyse zeigt aber, dass es auch in schrumpfenden Regionen eine Neubaunachfrage gibt und damit auch eine positive Flächennachfrage.

Die Besonderheit des Wohnungsmarkts liegt in der Asymmetrie des Flächenangebots. Das Hoheitsrecht der Kommunen, Bauland auszuweisen, führt zu einem monopolistischen Angebot bei marktwirtschaftlicher Nachfrage. Ein starres Angebot aber, das nicht auf eine wachsende Nachfrage reagiert, führt auch hier tendenziell zu steigenden Preisen. Je weniger Bauflächen es gibt, umso teurer lassen sie sich vermarkten. Angesichts des Remanenzeffekts auf der Nachfrageseite treffen steigende Bodenpreise aber nicht alle Nachfragergruppen gleich stark. Nachfrager, die bereits Eigentümer einer Immobilie sind, profitieren von steigenden Preisen, während neue Nachfrager, also junge Haushalte und Haushalte in der Familiengründungsphase die negativen Folgen tragen. Für sie wird es schwieriger, sich am Markt mit Wohnraum zu versorgen. Wenn es zu Preissteigerungen kommt, werden sie auf kleinere Wohnungen und schlechtere Qualitäten und Lagen ausweichen müssen, was zu Verdrängungseffekten schwächerer Haushalte führt.

In diesem Zusammenhang geht es nicht nur um die Bereitstellung neuer Baugebiete. Jede Art von Flächenangebot kann dazu dienen, diesen preissteigernden Effekt zu verhindern. Jede Baulücke, jede Brachfläche, jede Recyclingfläche, die am Markt angeboten wird, senkt das Risiko einer Flächenverknappung und steigender Preise. Die Anreize zur (effizienteren) Nutzung vorhandener Baulücken können durch staatliches Eingreifen erhöht werden. Die Erwartung weiterer Preissteigerungen, etwa als Folge weiterer Baulandverknappung, erhöht die Haltebereitschaft der Eigentümer aber nur noch. Sinnvoller erscheint es daher, über fiskalische Maßnahmen (z.B. Bodenwertsteuer) die Nicht-Nutzung der Flächen zu verteuern. Gerade in Schrumpfungsregionen kann negativen Effekten der Schrumpfung, wie z.B. sinkender Infrastrukturauslastung und sozialer Erosion, durch integrierte Standorte möglicherweise besser begegnet werden als durch neue Baugebiete in peripheren Lagen. Allerdings kann die Umsetzung sehr schwierig sein, solange die Nicht-Nutzung dieser Standorte für den Eigentümer eine rentable Option ist.

3.2.3 Flächenbereitstellung über Flächenrecycling

Die Ergebnisse der Studie zeigen, dass es auch in schrumpfenden Regionen mit wachsenden Wohnungsleerständen eine positive Neubaunachfrage gibt. Offen bleibt hierbei zunächst, in welchem Ausmaß diese Neubaunachfrage auch zu einer Inanspruchnahme **neuer** Wohnbauflächen führt. Diese Neubaunachfrage kann zukünftig sowohl auf Bestandsflächen (Recyclingstandorte oder noch nicht immobilienwirtschaftlich genutzte aber bereits geplante Standorte) als auch auf auch neu in Anspruch

genommene Flächen bedient werden.⁴³ Da im Zeitverlauf in vielen Regionen der Anteil an Recyclingflächen zunehmen wird, könnten Recyclingstandorte künftig eine größere Rolle im Neubau spielen. Allerdings müssen die Rahmenbedingungen für Neubaustandorte im Wohnungsbau geeignet sein. Häufig bestehen eine Reihe von Hemmnissen, beginnend bei den Kosten für die Grundstücksaufbereitung einschließlich dem Rück- oder Teilrückbau der vorherigen Gebäude und Erschließungen. Hinzu kommt, dass die qualitative Neubaunachfrage in den oberen Marktsegmenten entsteht, während die wirtschaftliche Obsoleszenz von Wohngebäuden in den unteren Marktsegmenten stattfindet. Im oberen Marktsegment bestehen aber häufig andere Anforderungen an Standortqualität, Bauform und Dichte als im unteren Marktsegment. Die führt dazu, dass ein Wohnungsrückbau nicht durch die gleiche Anzahl Neubauwohnungen ersetzt werden kann und dass der Neubau auch nicht unbedingt an gleicher Stelle sinnvoll und vermarktbar ist. Eine wohnwirtschaftliche Nachfolgenutzung der aus wirtschaftlichen oder technischen Gründen künftig aus der Nutzung fallenden Wohngebäude hat somit in den Einzelfällen viele mögliche Restriktionen. Eine ausschließlich restriktive Bodenpolitik, die die genannten Zusammenhänge nicht berücksichtigen würde und in Städten mit wachsenden Wohnungsleerständen grundsätzlich keine Neuinanspruchnahme mehr ermöglichen würde, liefe gleichsam Gefahr, den Wohnungsbau zu Lasten sozial schwächerer Gruppen zu verknappen.

Aus übergeordneter planerischer Sicht kann daher auch in schrumpfenden Regionen nicht von einer eins zu eins Nachfolgenutzung der Standorte ausgegangen werden. Entscheidend ist jeweils die Situation vor Ort an den einzelnen Standorten und in den Gemeinden. Hier sind empirische Auswertungen erforderlich, um die entsprechenden quantitativen Dimensionen bewerten zu können. Letztlich ist eine detaillierte Bilanzierung der bestehenden sowie künftig möglichen Recyclingstandorte sowie Planungsbrachen erforderlich. Flächensparende Strategien der Siedlungsentwicklungen setzen auf die Inwertsetzung der Recyclingstandorte und Planungsbrachen, die sich allerdings in ihren Quantitäten und Standortqualitäten und vor allem den Mobilisierungshemmnissen bislang noch dem regionalen Flächenmonitoring entziehen. Mit dem Ziel, verstärkt flächensparende Strategien anzuwenden, wäre also in einem ersten Schritt analog zur verbesserten Wohnungsmarktbeobachtung auch ein verbessertes Flächenmonitoring wünschenswert.

Die Mobilisierung von Brachflächen und Baulücken muss sich für den Eigentümer rentieren. Insofern ist nach Möglichkeiten zu suchen, wie durch staatliches Eingreifen die Anreize dazu richtig gesetzt werden können (vgl. Kap. 3.4.1).

⁴³ Dazu zählen auch die nach Abriss frei gewordenen und durch Wohnungsneubau an gleicher Stelle wieder genutzten Flächen.

3.2.4 Mieten deuten auf relative Attraktivität

Das **Mietniveau in einer Region** ist ein wichtiger Indikator für den Wohnungsmarkt insgesamt und in Bezug auf die demografisch bedingte Nachfrage. Es ist wie jeder Marktpreis auch hier ein Indikator für relative Knappheiten. Das Mietniveau in einer Region insgesamt steigt, wenn die Nachfrage stärker steigt, als das Angebot „nachkommt“. Es sinkt, wenn die Nachfrage sinkt, und ein Überangebot entsteht. Dabei gibt es enge Interdependenzen zwischen den Teilmärkten, die zu jeweils unterschiedlichen Mieten führen. Mieten können also zweierlei widerspiegeln: Das allgemeine Mietniveau zeigt die relative Wohnungsknappheit in der Region im Vergleich zu anderen Regionen; **Mietunterschiede** zwischen verschiedenen Teilmärkten innerhalb einer Region zeigen die relative Knappheit bzw. Attraktivität bestimmter Wohnungstypen (hinsichtlich Lage, Ausstattung, Größe usw.) innerhalb dieser Region.

Hierzu liefert das Regressionsmodell interessante Ergebnisse: Das Mietniveau älterer Wohnungen wirkt sich negativ, das Mietniveau jüngerer Wohnungen hingegen positiv auf die qualitative Neubaunachfrage aus.⁴⁴ Wenn also beide hoch liegen oder beide niedrig liegen, hat dies offenbar keinen Einfluss auf die qualitative Neubaunachfrage. Es scheint demnach nicht so entscheidend zu sein, ob es sich um eine Wohnungsmarktregion mit insgesamt angespanntem Markt (hohen Mieten) oder entspanntem Markt handelt, sondern eher scheint die qualitative Neubaunachfrage davon abzuhängen, ob das Angebot an jüngeren Wohnungen „relativ knapp“ ist. Auch in teuren Regionen mit angespannten Märkten kann also die Nachfrage nach Wohnungsneubau über das demografisch erforderliche Maß hinaus steigen, wenn ältere Wohnungen relativ unattraktiv (bzw. relativ häufig) sind und jüngere Wohnungen relativ attraktiv (bzw. relativ knapp) sind. Da das Mietniveau verschiedener Teilmärkte auch durch eine unterschiedliche Qualitätsbeurteilung aus Sicht der Nachfrager zustande kommt, könnte man auch formulieren: Wenn die **Qualität des Wohnungsbestands älterer Wohnungen** relativ schlecht ist (=niedrige Mieten) bzw. die Qualität jüngerer Wohnungen im Vergleich dazu relativ gut ist (=höhere Mieten), dann steigt die Nachfrage nach Neubau aufgrund von Qualitätsmängeln im Bestand. Umgekehrt können ältere Wohnungen natürlich auch als besonders attraktiv beurteilt werden (z.B. modernisierte Altbauwohnungen in guten Lagen). Dann würde sich dies dort in entsprechend höheren Preisen für diese älteren Wohnungen widerspiegeln – was einen Rückgang der qualitätsbedingten Neubaunachfrage zur Folge hätte.

⁴⁴ Das Modell zeigt einen negativen Zusammenhang zwischen qualitativer Neubaunachfrage und dem **Mietniveau älterer Bestandswohnungen** (-) und einen positiven Zusammenhang zwischen qualitativer Neubaunachfrage und dem **Mietniveau neuerer Bestandswohnungen** (+).

3.2.5 Heutige Neubauqualitäten bestimmen Leerstand von morgen

Unabhängig vom Mietniveau spielt auch der Anteil von Altbauwohnungen bzw. von Wohnungen der 1950er bis 1970er Jahre offenbar eine Rolle zur Bestimmung der qualitativen Neubaunachfrage.⁴⁵ Dies deutet darauf hin, dass diese Wohnungen offenbar „besonders“ sind und sich als Indikator zur Beschreibung eines Wohnungsmarkttyps eignen. Über das reine Alter der Gebäude hinaus, scheint es einen Unterschied zu machen, aus welcher Epoche der vorhandene Wohnungsbau der Region stammt. Jede Epoche steht dabei insbesondere für einen bestimmten Wohnungstyp, wie er zu ihrer Zeit besonders häufig gebaut wurde.

Wenn im Modell errechnet wird, dass in Regionen mit hohem Anteil an 1950er/70er-Jahre-Wohnungen die qualitative Neubaunachfrage hoch ist, deutet dies auf eine relative „Unattraktivität“ aus Sicht der Nachfrage hin. Dies ist z.T. auf einen starken Nachkriegsneubau zurückzuführen, der von Pragmatismus und dem Ziel einer möglichst schnellen und preisgünstigen Versorgung der Bevölkerung mit Wohnungen geprägt war. Doch diese Wohnungsbestände sind heute nicht mehr zeitgemäß. Vertreter von Wohnungsunternehmen berichten, dass die größten Vermietungsschwierigkeiten in den öffentlich geförderten Beständen der 1960/70er Jahre bestehen. Auch ganz kleine Einheiten (1-Zimmer-Wohnungen mit 30-40 qm Wohnfläche) entsprechen nicht mehr den heute nachgefragten Qualitäten und erschweren zudem die nachfragegerechte Sanierung.⁴⁶ Der hohe Anteil von sozialem Wohnungsbau zu dieser Zeit erzeugte bestimmte Wohnungstypen, die als solche heute noch im Stadtbild erkennbar sind. Sie wurden – und das liegt in der Natur der Sache – unter staatlichen Qualitätsvorgaben realisiert, die im Gegensatz zu privatwirtschaftlichem Wohnungsbau nicht zum Hauptziel hatte, den Qualitätsanforderungen der Wohnungsnachfrager möglichst gut zu entsprechen, sondern Investoren zum Neubau zu animieren. Aber auch der privatfinanzierte Wohnungsbau entspricht nicht immer den Präferenzen der Nachfrager. So wurden in den 1970er Jahren neue Wohnungen meist in großen Wohnkomplexen untergebracht, die auch damals schon eher die Konsequenz abstrakter städtebaulicher Prinzipien waren, die für die Nachfrager weniger relevant waren und die den bis heute gewachsenen Wünschen nach Individualität, sicheren Nachbarschaften, Ebenerdigkeit, Zentralität usw. nicht mehr genügen. Auch die großen Reihenhaussiedlungen der 1990er Jahre entsprachen eher dem Ziel Einfamilienhäuser mit hoher Dichte preisgünstig und schnell zu erstellen, und weniger dem ausgesprochenen Wunsch der Nachfrage, in schmalen Häusern mit vielen Treppen zu wohnen.

In diesem Zusammenhang muss dann konsequenterweise auch selbstkritisch hinterfragt werden, wie in Zukunft der **heutige Neubau rückwirkend bewertet** wird? Die Vergangenheit zeigt, dass

⁴⁵ Das Modell zeigt einen positiven Zusammenhang zwischen qualitativer Neubaunachfrage und dem **Altbauanteil (+) bzw. dem Anteil 1950er bis 1970er Jahre Wohnungen (+)** in der Region.

Wohnbedürfnisse, politische Vorgaben und allgemeiner Zeitgeist sich schneller ändern können als die vorhandenen Wohnungsbestände. Selbst wenn der Neubau den heutigen Wohnbedürfnissen genau entsprechen sollte, könnte er in zehn Jahren evtl. unattraktiv sein, weil es z.B. andere Haushaltskonstellationen gibt. Dies gilt es heute schon zu bedenken. Insbesondere wenn die Wohnungsmärkte in Zukunft entspannt sind, kommt es darauf an, die Wohnpräferenzen der verschiedenen Nachfragegruppen beim Neubau zu berücksichtigen. Damit sinkt das Risiko, dass der heutige Neubau schon bald wieder leer steht, weil stattdessen „qualitätsbedingt“ in Zukunft weiter gebaut wird.

3.2.6 Wohnungsüberhänge führen zu Sanierung, Abriss oder Leerstand

Entsprechend der unterschiedlichen Ursachen für die Neubaunachfrage (demografisch oder qualitätsbedingt) haben auch Wohnungsüberhänge zwei verschiedene Ursachen: Wenn die Neubaunachfrage demografisch bedingt sinkt, steigt auch das Wohnungsüberangebot **demografisch bedingt** (weil es weniger Haushalte in der Region gibt). Wenn die Neubaunachfrage qualitätsbedingt steigt, steigt auch das Wohnungsüberangebot **qualitätsbedingt** (weil die Haushalte Neubauwohnungen attraktiver finden als frei werdende Bestandswohnungen). Es liegt auf der Hand, dass der erste Grund, „sinkende Haushaltszahlen“ praktisch nicht beeinflusst werden kann, der zweite Grund, „unzureichende Qualitäten“, hingegen schon.

Die Marktreaktionen auf ein Überangebot sind tendenziell sinkende Preise. Wie oben dargestellt, können sich sinkende Preise dabei auch auf Teilmärkte beschränken. Demografisch bedingte Wohnungsüberhänge werden daran zu erkennen sein, dass das Mietniveau auf allen Teilmärkten tendenziell relativ niedrig ist. Qualitätsbedingte Wohnungsüberhänge hingegen werden nur für bestimmte Wohnungsqualitäten (Wohnungstypen) besonders niedrige Mieten zur Folge haben, während andere Wohnungstypen, insbesondere sanierte und Neubauwohnungen, höhere Mieten aufweisen.⁴⁷

Wohnungsüberhang bedeutet zunächst einmal ein Überangebot, also die Tatsache, dass es mehr Wohnungen gibt als nachgefragt werden. Die jeweils aus Sicht der Nachfrage „schlechtesten Bestände“ (hinsichtlich Alter, Lage, Ausstattung usw.) werden zuerst leer fallen. Anders als auf anderen Märkten kommt es auf Wohnungsmärkten allerdings selbst bei sinkenden Preisen nicht zu einer Markträumung. Denn Persistenzen auf der Angebotsseite führen dazu, dass Wohnungen, die niemand (mehr) nachfragt, nicht einfach „verschwinden“. Weil ihre Beseitigung mit Kosten

⁴⁶ Quelle: Befragung von Wohnungsunternehmen im Rahmen dieser Studie.

⁴⁷ Dies erklärt auch aus diesen Blickwinkel, warum sich die Mietniveaus im Modell nur dann auf die qualitative Neubaunachfrage auswirken, wenn sich die Mieten neuerer und älterer Wohnungen unterscheiden.

verbunden ist, führt der Marktmechanismus in diesem Fall nicht immer zu einem optimalen Ergebnis. Die negativen externen Effekte eines nicht mehr genutzten Gebäudes (negative Ausstrahlung auf die Nachbarschaft, sinkende Infrastrukturauslastung usw.) werden vom Eigentümer in Kauf genommen, wenn sich für ihn persönlich ein Abriss finanziell nicht rentiert.

Was geschieht mit einer Wohnung am Markt, in die niemand mehr einziehen möchte? Zunächst einmal steht sie leer. Der Vermieter wird noch eine Zeitlang versuchen, sie zu vermieten, aber wenn sich herausstellt, dass er dauerhaft keinen Mieter (mehr) findet, wird er sich die Frage stellen, was mit der Wohnung passieren soll.

Grundsätzlich gibt es nur **drei Möglichkeiten** im Umgang mit einer nicht vermarktbaren Wohnung:

- Sie kann qualitativ aufgewertet werden (**Sanierung**).
- Sie kann vom Markt genommen werden (**Umnutzung, Zusammenlegung, Abriss**).
- Sie kann unverändert stehen bleiben (**Leerstand**).

Welche dieser Optionen eintritt, entscheidet allein der Eigentümer. Er wird die Optionen unter Renditegesichtspunkten untereinander abwägen. Auch persönliche Präferenzen können eine Rolle spielen (z.B. wenn er seine Einliegerwohnung aus persönlichen Gründen nicht mehr vermieten möchte). Der Umgang mit der leer stehenden Wohnung erfolgt also unter individuellen Optimierungsgesichtspunkten, d.h. auf mikroökonomischer Ebene. Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen (z.B. negative Auswirkung des Leerstands auf den Wert der angrenzenden Immobilien usw.) werden bei diesen Überlegungen (unter Marktbedingungen) keine Rolle spielen.

Da sich auch demografisch bedingte Wohnungsüberhänge nur in den qualitativ schlechtesten Beständen realisieren (die Nachfrager ziehen immer in die besten zur Auswahl stehenden Bestände), haben die **konkreten Wohnungseigenschaften** immer einen gewissen Erklärungsgehalt für Leerstand.⁴⁸ Jeder Vermieter hat also einen gewissen Anreiz, gute Wohnungsqualitäten anzubieten (bzw. ein gutes PreisLeistungsverhältnis), um seine Wohnung möglichst attraktiv zu machen.⁴⁹ Dabei sind in den Wohnungsbeständen mit geringen Mietzinsen die Anreize für Sanierungsaktivitäten geringer als in Wohnungsbeständen mit hohen Mietzinsen. Wie auch aus den Expertengesprächen hervorgeht, lassen sich die möglichen Modernisierungsumlagen bereits heute nicht mehr überall realisieren. Neben den bestimmten Objekttypen (z.B. 1950er Jahre Wohnungen) und der Makrolage (Region) ist die Rentabilität von Sanierungen auch von der Mikrolage (Quartier) abhängig. In

⁴⁸ Vgl. zu den Einflussfaktoren auf das Leerstandsrisiko auch die neue empirica-Leerstandsstudie 2010 (in Bearbeitung).

⁴⁹ Dabei sind vor allem für Einzeleigentümer die Möglichkeiten aber sehr begrenzt. So kann etwa die unattraktive Lage an einer Hauptstraße kaum vom Vermieter beeinflusst werden.

benachteiligten Lagen fehlen marktwirtschaftliche Anreize den Leerstand über Sanierungen oder Abrisse zu reduzieren. Die Sanierung zentral gelegener Bestandsobjekte erzielt höhere Rentabilitäten als die Sanierung vergleichbarer Objekte in peripheren Lagen. Daher ist in Lagen mit geringem Mietniveau von einer niedrigeren Sanierungsquote und einer entsprechend höheren qualitativen Neubaunachfrage zu rechnen. Wenn auch auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen, trifft dieser – auf Einzelwirtschaftlichkeitsüberlegungen basierende – Mechanismus auf alle Eigentümergruppen zu.

Wenn ein Eigentümer sich für eine **Sanierung** entscheidet, dann erhöht die Sanierung nur dann die Vermarktungschancen der Wohnungen, wenn sie „nah am Markt“, d.h. eng an die Vorstellungen der potenziellen Nachfrager geknüpft, erfolgt. Dazu sind deren Präferenzen möglichst genau zu kennen und nach bestimmten Zielgruppen zu unterscheiden. Auch dies ist wieder eine Frage des geschärften Blicks.⁵⁰ Für den Wohnungseigentümer mag es in der Praxis kaum eine Rolle spielen, ob der Leerstand demografisch oder qualitätsbedingt zustande kam. Ein rationaler Wohnungseigentümer wird aber dennoch den Markt als ganzes beobachten: Ein **demografisch bedingter Leerstand** kann nicht flächendeckend behoben werden, selbst wenn alle Wohnungen höchste Qualitäten hätten. Hier macht eine Sanierung also nur in Konkurrenz zu anderen Wohnungen Sinn, d.h. wenn durch sie die Qualität besser wird als die der Alternativen. **Qualitätsbedingter Leerstand** hingegen kann durch Sanierung möglicherweise reduziert werden, aber nur, wenn genau jene Qualitätsmängel behoben werden, die aus Sicht der Nachfrager wichtig sind. (Der Nachteil von zu kleinen Wohnungen lässt sich nicht durch eine bessere Wärmedämmung kompensieren.) Da die Mieten regional unterschiedlich sind, wird sich eine Sanierung am ehesten dort rentieren, wo die Mieten (bzw. die Bestandsmieten für sanierte Wohnungen) relativ hoch sind. Dies wird in städtischen Regionen eher der Fall sein als in ländlichen und in wachsenden Regionen eher als in schrumpfenden. Dies ist letztlich auch der Grund dafür, warum die qualitative Neubaunachfrage in schrumpfenden Regionen höher ausfällt als in wachsenden.

Zusammenlegungen machen für Einzeleigentümer nur Sinn, wenn sie über mehrere benachbarte Wohnungen verfügen, und auch nur dann, wenn die geringe Wohnungsgröße die bisherige Vermarktbarkeit erschwert hat. **Umnutzungen** (z.B. als Büro) sind nur dann möglich, wenn das Baurecht dies zulässt und die Umnutzung eine entsprechende Rentabilität erwarten lässt. Auch dies ist neben der baustrukturellen Voraussetzung von der Makro- und Mikrolage abhängig. Ein **Abriss** kommt zumeist nur für ganze Wohngebäude in Frage, die zudem komplett leer gezogen sein müssen (Option für größere Wohnungsunternehmen).⁵¹ Da der Käufer die gleichen Vermarktungsschwierigkeiten haben wird, wird sich die Wohnung auch nur mit entsprechenden

⁵⁰ Das bestätigen auch Wohnungsunternehmen. Sie führen Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen nur unter bestimmten Bedingungen durch: „Es muss sich um gute Lagen handeln, die Wohnungen müssen nachgefragt sein und mitunter kann auch eine gewünschte andere soziale Durchmischung ein Ziel sein.“ Quelle: Befragung von Wohnungsunternehmen im Rahmen dieser Studie.

⁵¹ Ein Abriss von Einzelgeschossen, wie er im Stadtbau Ost vollzogen wurde/wird, ist kostspielig und eher von städtebaulichem als von privatwirtschaftlichem Nutzen.

Preisnachlässen, also unter Einkaufspreis verkaufen lassen. Diesen finanziellen Verlust wird der Eigentümer mit den Kosten vergleichen, die eine ungenutzte Wohnung verursacht (Grundsteuer, Nebenkosten, Opportunitätskosten durch gebundenes Kapital) und sich dann für oder gegen einen **Verkauf** entscheiden. Ein **Ankauf** solcher Wohnungen erscheint unter diesen Voraussetzungen nur für professionelle Eigentümer (z.B. größere Wohnungsunternehmen, Investoren) rentabel, die z.B. durch entsprechende Abrisse (Entdichtung), Sanierungen und Neubauten im größeren Stil entsprechende (Groß-)Projekte zur Nachnutzung, z.B. im Rahmen von Stadtumbaumaßnahmen umsetzen können.

Dennoch werden immer wieder auch Wohnungen abgerissen. Dies geschieht vor allem dann, wenn eine Sanierung der Wohnungsüberhänge noch teurer wäre.⁵² Zurück bleiben Brachflächen, die nicht selten in der Folge ökologisch belastet sind. Es hängt von der Wiederverwertbarkeit und insbesondere von der Vermarktbarkeit der gewonnenen Fläche ab, ob sich die Abrisskosten für den Eigentümer amortisieren. Wenn die Opportunitäts- und Kapitalkosten geringer als die Abrisskosten sind, wird ein großer Teil der **dauerhaft leer stehenden** Geschosswohnungen und Eigenheime unter marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht abgerissen. Insofern bleibt der Umgang mit Wohnungsüberhängen ein Schlüsselthema für die künftige Stadtentwicklung.

3.2.7 Modellrechnung zum zukünftigen Umgang mit Wohnungsüberhängen

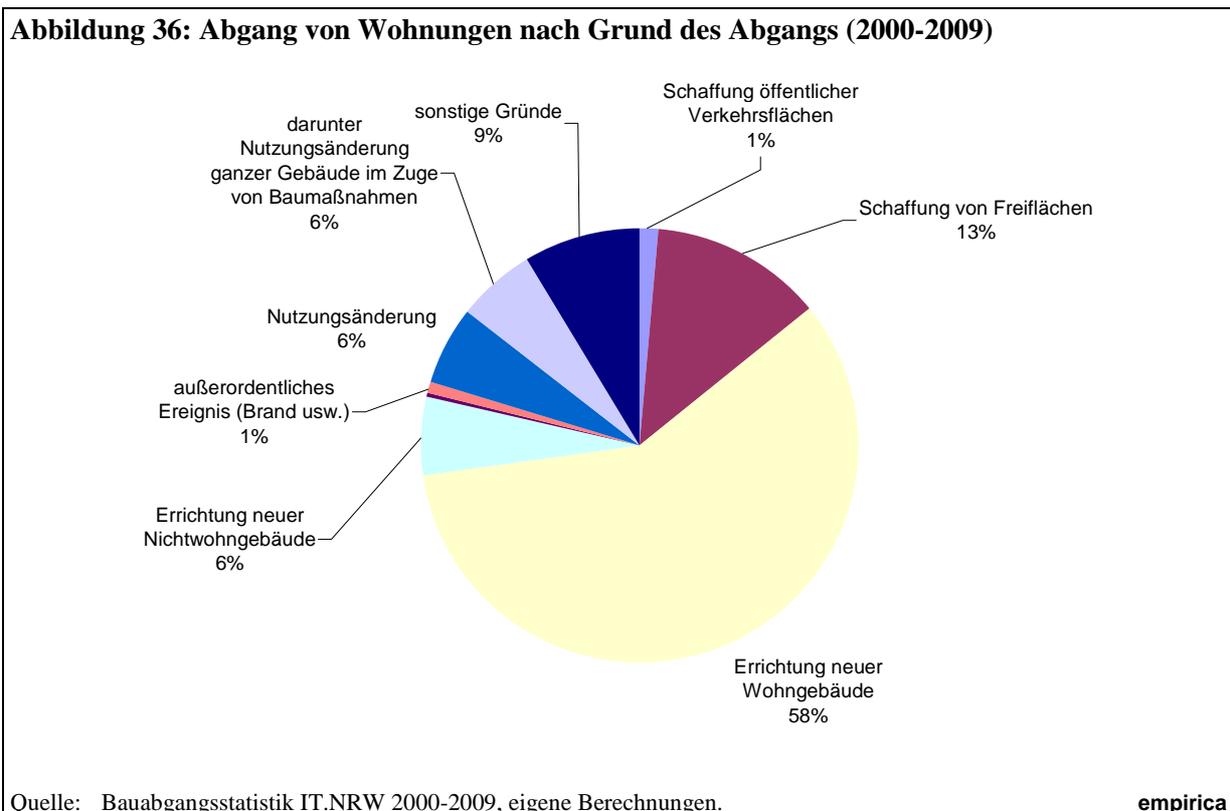
Sowohl sinkende demografisch bedingte Nachfrage als auch qualitätsbedingter Neubau führen zu Wohnungsüberhängen. Wohnungsüberhänge drücken sich aber nicht nur in wachsenden Leerstandszahlen aus, sondern können wie oben beschrieben durch verschiedene Maßnahmen (Sanierung, Umnutzung oder Abriss) reduziert werden, über die der Wohnungseigentümer unter Renditegesichtspunkten entscheidet. Die Renditeerwartungen können politisch beeinflusst werden (Sanierungsförderung, Abrissförderung). Obwohl das Risiko von Wohnungsleerständen sowohl für Eigentümer als auch für die kommunale Stadtentwicklungspolitik ein so zentrales Thema ist, liegen über die genauen Entscheidungskriterien der Eigentümer bzw. die tatsächliche Verwendung von Wohnungsüberhängen kaum empirische Daten vor.

Die Wohnungsbestandsstatistik weist zwar flächendeckend Wohnungsabgänge auf. Hierbei handelt es sich überwiegend um Abrisse. Andere Bauabgänge aber sind unterrepräsentiert, z.B. durch nicht gemeldete Wohnungszusammenlegungen. Auch gibt es nur wenige flächendeckend vergleichbare Statistiken zur kleinräumigen Leerstandsentwicklung (z.B. empirica-Leerstandsindex). Der auf Heizkostenabrechnungen begründete Index bezieht sich nur auf Geschosswohnungen und macht nur

⁵² Quelle: Übereinstimmende Aussage mehrerer Wohnungsunternehmen.

Aussagen über marktaktive Leerstände. Zu den Leerständen in Ein- und Zweifamilienhäusern liegen gar keine belastbaren Daten vor. Der Mikrozensus weist zwar auch Leerstandsdaten aus, da es sich dabei aber nur um eine 1%-Stichprobe handelt, sind die Daten entsprechend ungenau und vor allem auf Kreisebene wenig aussagekräftig.

Nach der Wohnungsbestandsstatistik für NRW wird gut die Hälfte aller Wohnungsabgänge mit der Errichtung neuer Wohngebäude auf gleicher Fläche begründet (vgl. Abbildung 36). Dabei bleibt unklar, wie viele neue Wohnungen jeweils an gleicher Stelle entstehen sollen. Nur die nicht wieder sofort an gleicher Stelle neu gebauten Wohnungen haben einen reduzierenden Effekt für den Wohnungsmarkt. Die übrigen wirken wie eine Komplettsanierung, denn es handelt sich nur im technischen Sinne um einen Abriss. 13% aller Wohnungsabgänge in NRW werden mit der Schaffung von Freiflächen begründet, wobei ungeklärt bleibt, ob die Freiflächen das Ziel oder das Ergebnis des Abrisses waren. In jedem Fall werden Rendite- bzw. Nutzungsoptimierungsüberlegungen zu der Entscheidung für Abriss geführt haben, die sehr von den konkreten Begebenheiten vor Ort abhängen dürften und sich daher nicht verallgemeinern lassen.



Wohnungsüberhänge sind Wohnungen, die niemand mehr nachfragt. Wenn sie nicht vom Markt genommen werden (vgl. Bauabgänge in Abbildung 36), stehen sie dauerhaft leer. Eigentlich müsste

also die Summe aus Bauabgängen und Leerstandszunahme genau der Zahl der zusätzlichen Wohnungsüberhänge entsprechen. Die Datenlage ist aber nur unzulänglich, wie folgendes Beispiel zeigt: Für die Region Düsseldorf übersteigt die Zahl der Baufertigstellungen zwischen 2005 und 2009 die Zahl der zusätzlichen Wohnungsnachfrager in dieser Zeit um rd. 9.600. So viele Wohnungen sind also „zu viel“ gebaut worden, was die Zahl der Wohnungsüberhänge um rd. 9.600 WE erhöht. Gleichzeitig weist die Bauabgangsstatistik für diesen Zeitraum in der Region Düsseldorf rd. 2.400 Wohnungsabgänge aus. Damit müssten also die übrigen (9.600 minus 2.400 gleich) 7.200 WE zusätzlich leer stehen. Die Leerstandsstatistik zeigt einen solchen Leerstandszuwachs allerdings nicht auf. Der empirica-Leerstandsindex weist für Geschosswohnungen sogar einen Leerstandsrückgang um 200 WE aus. Mit der Abgangsstatistik in Kombination mit der ausgewiesenen Leerstandsentwicklung lässt sich auch für die übrigen Regionen immer nur ein unterschiedlicher Anteil des geschätzten Wohnungsüberhangs der Vergangenheit erklären (vgl. Abbildung 37). Im Durchschnitt von NRW sind es rund 25% bzw. 26% der zusätzlichen Wohnungsüberhänge, die sich durch gemeldete Wohnungsabgänge erklären lassen.⁵³

Abbildung 37: Regionale Wohnungsüberhänge, Bauabgänge und Leerstandszuwachs

Wohnungsmarkregion	Zuwachs Wohnungsüberhänge (WE in EZFH und MFH)*		Bauabgänge (WE in EZFH und MFH)**		Zuwachs Leerstand (WE in MFH)***		nicht erklärter Zuwachs an Wohnungsüberhängen (Anzahl WE)****		Anteil der Bauabgänge am geschätzten Wohnungsüberhang	
	2000-2005	2005-2009	2000-2005	2005-2009	2001-2006	2003-2008	2000-2005	2005-2010	2000-2005	2005-2009
Düsseldorf	+6.396	+9.647	-1.769	-2.386	+1.000	-200	+3.627	+7.461	28%	25%
Duisburg	+4.353	+4.343	-2.292	-1.863	-1.500	-4.100	+3.561	+6.580	53%	43%
Viersen	+1.795	+1.805	-954	-603	+300	+900	+541	+302	53%	33%
Bonn	+1.062	+10.142	-664	-1.027	+3.400	-300	-3.002	+9.415	63%	10%
Köln	+2.094	-	-3.356	-3.579	+2.900	-	-4.162	-3.579	160%	-
Bielefeld	+2.467	+9.404	-644	-1.489	+2.700	+1.300	-877	+6.615	26%	16%
Herford	+3.666	+1.880	-526	-1.033	+900	+200	+2.240	+647	14%	55%
Dortmund	+4.961	+6.727	-1.273	-1.323	+800	+500	+2.888	+4.904	26%	20%
Essen	+8.492	+3.509	-1.946	-1.686	+1.600	-1.200	+4.946	+3.023	23%	48%
Aachen	+2.191	+917	-1.089	-698	-1.700	-1.100	+2.802	+1.319	50%	76%
Recklinghausen	+11.607	+7.715	-1.937	-1.393	+3.400	+2.200	+6.270	+4.122	17%	18%
Münster	+883	+8.535	-1.355	-2.408	-	+700	-472	+5.427	153%	28%
Bochum	+2.010	+2.462	-588	-845	+1.000	+700	+422	+917	29%	34%
Hagen	+6.222	+4.212	-430	-848	+2.500	+1.600	+3.292	+1.764	7%	20%
Wuppertal	+4.201	+2.877	-276	-297	+1.200	+1.500	+2.725	+1.080	7%	10%
Solingen	+1.009	+86	-25	-16	+1.000	-200	-16	+270	2%	19%
Kleve	+4.323	+2.985	-482	-256	+200	+200	+3.641	+2.529	11%	9%
Euskirchen	+864	+2.480	-101	-59	k.A.	k.A.	+763	+2.421	12%	2%
Oberbergischer Kreis	+2.204	+2.516	-126	-159	+500	+500	+1.578	+1.857	6%	6%
Höxter	+119	-	-261	-85	-	-200	-142	+115	220%	0%
Paderborn	+896	+1.964	-174	-273	+100	+1.200	+622	+491	19%	14%
Märkischer Kreis	+5.726	+2.841	-310	-266	+1.900	+1.300	+3.516	+1.275	5%	9%
Hamm	+248	+70	-201	-250	+700	+100	-653	-280	81%	356%
Hochsauerlandkreis	+2.033	+1.945	-233	-249	+1.500	+3.600	+300	-1.904	11%	13%
Olpe	+2.466	+1.862	-113	-128	+500	-	+1.853	+1.734	5%	7%
Siegen	+2.859	+1.697	-197	-220	+200	-600	+2.462	+2.077	7%	13%
Soest	+3.250	+1.183	-400	-539	+700	+4.400	+2.150	-3.756	12%	46%
Borken	-	-	-400	-526	+100	+100	-500	-626	-	-
Summe NRW	+88.396	+93.805	-22.122	-24.504	+25.900	+13.100	+40.374	+56.201	25%	26%

* Baufertigstellungen abzüglich demografisch bedingte Neubaunachfrage (Ex-Post)

** Bauabgangsstatistik IT-NRW [Bauabgänge ganzer Gebäude - Darstellung in Wohneinheiten]

*** empirica-Leerstandsindex

**** nicht durch Leerstands- oder Abrissstatistik nachweisbar (z.B. nicht gemeldete Abrisse/Zusammenlegungen, Zuwächse an Schrottimmobilien, Zuwachs Leerstand EFZH, Timelags, usw.)

empirica

⁵³ Bei Werten über 100% wurde mehr zurückgebaut als an Überhängen hinzukam (z.B. Rückbau früherer Überhänge oder städtebaulicher 2010113 – Neubaunachfrage in NRW

Unterstellt man für die Zukunft schematisch, dass in jeder Region wie bisher lt. Bauabgangsstatistik im Schnitt NRWs 25% der zusätzlichen Wohnungsüberhänge durch Abriss, Zusammenlegung oder Umnutzung vom Markt genommen werden, dann würden sich für die Region Recklinghausen die gesamten zukünftigen zusätzlichen Wohnungsüberhänge (z.B. +20.000 WE zwischen 2020 und 2025, vgl. Abbildung 17) durch Abgänge um -5.000 WE zwischen 2020 und 2025 reduzieren. Übrig blieben +15.000 WE, um die sich der Leerstand in diesem Zeitraum in der Region dauerhaft erhöhen würde. Bezogen auf den heutigen Wohnungsbestand entspräche dies einem Anstieg der Leerstandsquote um 0,6 Prozentpunkte pro Jahr.

3.2.8 Wohnungsüberhänge im Einfamilienhausbereich städtischer Regionen nur bedingt zu erwarten

Grundsätzlich fällt die qualitätsbedingte Neubaunachfrage in ländlichen Regionen mit hohem Einfamilienhausanteil höher aus als in städtischen Regionen.⁵⁴ Bei den in ländlichen Regionen häufig niedrigeren Bodenpreisen sind die Kosten des Neubaus im Vergleich zu Bestandsmaßnahmen günstiger als in städtischen Regionen. Entsprechend günstiger ist es, bei Unzufriedenheit mit dem Wohnungsbestand Alternativen durch Neubau zu schaffen.

In Regionen, in denen es noch einen gewissen Geschosswohnungsanteil gibt, werden sich Leerstände vom Einfamilienhausbereich auf diesen Geschosswohnungsbestand verlagern. Denn sinkende Preise im Einfamilienhausbereich werden dazu führen, dass sich tendenziell mehr Haushalte als zuvor ein Einfamilienhaus (zum Kauf oder zur Miete) leisten können. Entsprechend weniger Haushalte werden eine Geschosswohnung nachfragen. Die – im Modell berechneten theoretischen – Wohnungsüberhänge von Wohnungen in Einfamilienhäusern werden in der Realität auf den Geschosswohnungsbau überschwapen und entsprechend höher ausfallen als in den Modellrechnungen ausgewiesen. Selbst für qualitätsbedingte Wohnungsüberhänge, die dadurch zustande kommen, dass den klassischen Einfamilienhausnachfragern die Qualität des Bestandsangebotes nicht mehr genügt (z.B. unsanierte Einfamilienhäuser aus den 1970er Jahren), wird es noch Nachfrager geben, die bei entsprechend niedrigen Preisen die Qualität eines solchen Hauses dennoch höher einschätzen als die Alternativen im Geschosswohnungsbau. In Regionen, in denen es die Alternative gibt, von Geschosswohnungen in günstige frei werdende Einfamilienhäuser zu ziehen, wird es daher kaum zu Wohnungsleerständen im Einfamilienhausbereich kommen.

Anders sieht es in Regionen aus, die schon heute kaum über Geschosswohnungen verfügen (z.B. ländliche Regionen in der Eifel). Leer stehende Einfamilienhäuser gibt es dort heute schon.

Leerstände). Hier werden auch die o.g. Timelags und die eingeschränkten Vergleichbarkeiten offensichtlich.

⁵⁴ Das Modell zeigt einen negativen Zusammenhang zwischen qualitativer Neubaunachfrage und **Geschosswohnungsanteil (-)**.

Demografisch bedingte Wohnungsüberhänge bei Einfamilienhäusern entstehen, weil die bisherigen Bewohner der Häuser fortziehen oder sterben, ohne dass junge Haushalte in gleichem Maße nachrücken. Qualitätsbedingte Wohnungsüberhänge entstehen zusätzlich, wenn sich z.B. die Sanierung eines Fachwerkhauses nicht mehr lohnt und stattdessen nebenan ein Neubau entsteht. Daher kann der qualitätsbedingte Neubau (von Einfamilienhäusern in ländlichen Gebieten) auch zu räumlichen Verschiebungen innerhalb einer Region führen: Der Leerstand wird sich vielleicht in einzelnen peripheren Ortsteilen (z.B. in Dorfkernen oder an Durchgangsstraßen) konzentrieren, während die Neubauobjekte in anderen, z.B. verkehrsgünstigeren Orten entstehen.

Das Wohnungsüberangebot von Einfamilienhäusern wird in ländlichen Gebieten mit einem drastischen Preisverfall einhergehen. Zu den historischen (Einkaufs- bzw. Erstellungs-)Preisen der Häuser lassen sich diese in Zukunft nicht mehr verkaufen. Schon heute klagen einige Eigentümer in ländlichen Gebieten darüber, dass sie keine Käufer für ihr Haus finden – zumindest nicht zu ihren Preisvorstellungen. Der Wertverlust ihrer Häuser ist enorm und wird häufig noch nicht realistisch eingeschätzt. Er kommt zum einen qualitätsbedingt zustande (Abnutzung, Renovierungsstau), ist zum anderen aber auch demografisch bedingt (Nachfrage sinkt oder verlagert sich in zentralere Lagen). Hinzu kommen die höheren Bewirtschaftungskosten bei älteren Gebäuden. Betrachtet man die kleinräumigen Lagequalitäten als einen Ausdruck von Wohnungsqualität im weiteren Sinne, so werden heutzutage möglicherweise auch die peripheren ländlichen Lagen nicht mehr so attraktiv eingeschätzt, wie noch in den 1970er Jahren. Die wachsende (Teilzeit-) Berufstätigkeit von Frauen und die gestiegenen Mobilitätsansprüche in einer schneller werdenden Welt führen dazu, dass z.B. Pendlerzeiten wichtiger und beim Hauskauf stärker berücksichtigt werden.

Betroffen von dieser Entwicklung sind die Eigentümer der älteren Häuser in peripheren Lagen, für die sich keine Nachfrager mehr finden. Sie haben den Wert ihres Hauses mit ihrer eigenen Wohnzeit praktisch aufgebraucht. Der Restwert des Hauses tendiert gegen Null. Betroffen sind auch die ländlichen Gegenden selbst, weil sie die städtebaulichen Folgen dieses Wohnungsüberhangs (alleine) tragen müssen. Nur in den wenigsten Fällen werden sich unter den gegebenen Bedingungen Abrisse privatwirtschaftlich rentieren. Vielmehr wird der Großteil dieser Häuser dem Verfall überlassen, wenn sich keine öffentliche Hand darum kümmert. Der Markt alleine schafft nicht genug Druck, um den Eigentümer bzw. seine Erben zu kostspieligen Abrissarbeiten zu animieren. Diese würden sich erst rentieren, wenn die Alternativen (z.B. durch eine entsprechend hohe Grundsteuer für bebaute Grundstücke) für die Eigentümer noch teurer wären. Hier entstehen für die kommunale Wohnungspolitik ganz neue Handlungsfelder, die neue Instrumente erforderlich machen (z.B. Fondslösungen).

3.3 Neue Zielkonflikte in der Wohnungspolitik

3.3.1 Alte Ziele mit neuer Gewichtung

Schon diese wenigen Argumentationen und Ausblicke auf Marktreaktionen machen deutlich, dass sich Wohnungspolitik in Zukunft anders definieren muss. In jeder Region werden andere Handlungsfelder wichtig sein und auch im Zeitablauf werden sich die Handlungsfelder verschieben. Das Ineinandergreifen verschiedener Teilmärkte und das Nebeneinander von Schrumpfung und Wachstum auf engstem Raum macht Politik komplexer und erfordert detailliertere Strategieansätze als bisher. Hinzu kommen globale Veränderungen, die bis auf die Wohnungsmärkte übergreifen, z.B. neue Klimaschutzziele, die inzwischen bei Sanierungsfragen auch eine gesetzlich formulierte Rolle spielen.

Besondere Ziele der Wohnungspolitik sind nur zu höheren Kosten zu erreichen, die letztlich vom Nutzer oder vom Steuerzahler zu tragen sind. So wirken Maßnahmen, die die **Flächeninanspruchnahme reduzieren**, tendenziell preistreibend (erhöhte Bodenpreise bei Baulandverknappung oder erhöhte Erschließungskosten bei Flächenrecycling). Auch das Ziel **nachhaltige Qualitäten zu schaffen** ist womöglich kurzfristig, d.h. in der Bauphase, mit höheren Kosten verbunden, würde sich aber langfristig durch längere Nutzungsdauern und geringere Wohnungsüberhänge rechnen. Bei Bestandsmaßnahmen wirken **Klimaschutzziele** unmittelbar mieterhöhend, zumindest in dem Maße, wie sie nicht durch niedrigere Energiekosten ausgeglichen werden. Denn Klimaschutz kostet Geld. Um gleichzeitig dem Ziel, die Mieten sozialverträglich niedrig zu halten, nachzukommen, sind entsprechend höhere Subventionierungen erforderlich. Subventionen zum Klimaschutz ziehen also gleichzeitig höhere staatliche Ausgaben im Mietwohnungssektor nach sich (z.B. auch bei Übernahme der Kosten der Unterkunft). Die Budgetbeschränkungen der öffentlichen Kassen setzen hier dem Wünschenswerten enge Grenzen.

Als weitere Ziele könnten formuliert werden: **Negative externe Effekte durch Leerstand vermeiden** (Abrissförderung), **soziale Stabilität zentral gelegener Wohnquartiere schaffen** (Bestandsmaßnahmen) und die soziale **Wohnraumversorgung gewährleisten** (Belegungsrechte kaufen). Dazu könnte auch der **Neubau von Sozialwohnungen** dienen, der aber gleichzeitig ggf. Wohnungsüberhänge an anderer Stelle und damit **die negativen externen Effekte von Wohnungsleerständen verstärkt** und die **Flächeninanspruchnahme erhöht**.

Die Vielzahl an Zielrichtungen lässt nicht verhindern, dass sich Ziele teilweise auch widersprechen und gegenseitig ausschließen (z.B. Klimaschutz und sozialverträgliche Mieten). In einer Demokratie werden solche Widersprüche über Mehrheitsentscheidungen gelöst. In der neuen Ausrichtung der Wohnungspolitik zeigt sich bisher allerdings noch keine einheitliche Gewichtung.

3.3.2 Neubaunachfrage: Preise niedrig halten oder Flächeninanspruchnahme reduzieren?

Da das Baulandangebot im kommunalen Hoheitsbereich liegt, bestimmt die Flächenpolitik das Angebot und damit auch das Preis- und Mietniveau einer Region entscheidend mit. Aber nicht nur neue Baugebiete, die Flächennachfrage befriedigen, sondern auch eine erfolgreiche Mobilisierung von Recyclingflächen tragen dazu bei, Flächenverknappung zu verhindern. Flächenknappheit in nur einer Kommune kann noch über ein entsprechend größeres Angebot in einer anderen Kommune der Region ausgeglichen werden. Aber spätestens wenn alle Kommunen einer Region insgesamt zu wenig Bauflächen (auf neuen Flächen, auf Brachflächen oder auf Recyclingflächen) anbieten, führt Angebotsverknappung letztlich zu höheren Preisen und höheren Mieten am Wohnungsmarkt.

Gerade in angespannten Märkten, in denen tatsächlich die soziale Wohnraumversorgung einzelner Bevölkerungsgruppen zum gesellschaftlichen Problem – mit entsprechenden finanziellen Herausforderungen – wird, gewinnt dieser Aspekt an Bedeutung: **Nachfragegerechte Flächenausweisungen** halten die Preise niedrig. Sie ermöglichen es also mehr Haushalten, sich selbst – zu niedrigen Mieten und Kaufpreisen – am Wohnungsmarkt zu versorgen, ohne dass sie auf Unterstützung (z.B. auf die Bereitstellung von Sozialwohnungen) angewiesen wären. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass die Kosten der Unterkunft für Hilfebedürftige komplett von den Kommunen zu tragen sind, wirkt sich jeder Cent, um den das Mietniveau sinkt, positiv auf die Kommunalfinanzen aus.

Für Vorbehalte gegen weitere Flächenausweisungen gibt es mehrere Gründe. Die Sorge „zu viel“ auszuweisen, ist durchaus berechtigt, da sich die genaue Verortung der Bautätigkeit räumlich nicht mehr steuern lässt, wenn zu viele Baugrundstücke gleichzeitig auf den Markt kommen. Räumliche Steuerung, auch unter ökologischen Gesichtspunkten, bleibt eine wichtige Aufgabe der Flächenpolitik. Natur erhält in einer verstädterten Gesellschaft einen wachsenden Wert. Von stadtnahen Naturflächen profitiert jeder, so dass sie auch von der Allgemeinheit finanziert werden müssen (positive externe Effekte). Ein Dilemma entsteht, wenn Politik und Öffentlichkeit die Verknappung von Natur einzig und allein in eine Verknappung von Bauland übersetzen, ohne die Effekte für die Nutzer im Bestand adäquat zu berücksichtigen. Hinter der Sorge „zu viel“ auszuweisen, steht eine einseitige Verursachungsanalyse des Wachstums der Siedlungsflächen. Vor allem die Erwerber von neu gebauten Wohnungen oder der Neubau von Wohnungen für entsprechende Nachfrage werden als Verursacher des Flächenwachstums interpretiert. Tatsächlich erhöht aber auch jeder Haushalt, der im Bestand in größere Wohnungen umzieht, und auch alle Paare, die nach dem Auszug der Kinder in den Familienwohnungen verbleiben, indirekt den Konsum von Natur und erhöhen die Nachfrage nach Siedlungsflächen.

Ein „zu wenig“ sollte jedoch genauso ernsthaft vermieden werden. Die beschriebenen Effekte auf die Verteuerung von Wohnungen haben nämlich nicht nur Auswirkungen auf die Kommunalfinanzen,

sondern führen auch am freien Wohnungsmarkt zu ungerechten Verwerfungen, z.B. weil nur die heutigen Wohnungssuchenden, meist jüngere Haushalte und junge Familien, die für ihren Nachwuchs eine größere Wohnung brauchen, sich mit diesen steigenden Preisen konfrontiert sehen. Von den Folgen der Flächenverknappung verschont bleiben die Eigenheimbesitzer und andere Selbstnutzer von Wohneigentum. Der Wert ihrer Immobilie steigt sogar noch, so dass es zu einem Interessenkonflikt zwischen jüngeren und älteren Wohnungsnachfragern kommt. Um die Flächeninanspruchnahme für neue Baugebiete gerade auch in schrumpfenden Regionen zu reduzieren, sollte systematisch nach anderen Lösungen gesucht werden. Flächenrecycling, Nachverdichtung inkl. Zweitbauten auf Grundstücken, eine großzügige Genehmigungspraxis für Umbau und Anbaumaßnahmen, intelligente Wohnformen, die mit hoher Dichte auf kleinen Grundstücken Eigenheimqualitäten schaffen, Konzentration auf verkehrsgünstige Standorte usw., all das kann auch dazu dienen, die Neubaunachfrage zu befriedigen. Es fehlen aber häufig noch die richtigen Anreize für die Eigentümer.

Um ein „zu viel“ und ein „zu wenig“ zu vermeiden, hilft es nur **„nachfragegerecht“ Flächen anzubieten**. Nur ein nachfragegerechtes Flächenangebot vermeidet Preissteigerungen und den Verlust der räumlichen Steuerung. Um gleichzeitig die Neuinanspruchnahme von Siedlungsflächen möglichst gering zu halten, werden noch nicht alle Möglichkeiten ausgeschöpft. Vor allem gilt es, die bereits vorhandenen Siedlungsflächen effektiver zu nutzen. So würde beispielsweise die Einführung einer Bodenwertsteuer **sowohl** die Flächeninanspruchnahme reduzieren **als auch** die Preise niedrig halten. Denn Eigentümer nicht ausreichend genutzter Wohnbauflächen würden stärker zur Kasse gebeten als bisher, so dass Anreize für eine effizientere Nutzung geschaffen werden. Auch Sanierungsmaßnahmen könnten dadurch rentabler werden, um bei entsprechender qualitätsbedingter Nachfrage auch die qualitätsbedingte Neubaunachfrage, die gerade in schrumpfenden Regionen eine Rolle spielt, zu reduzieren.

Da also letztlich die Ergebnisse der zukünftigen Politik selbst das Ausmaß der Neubaunachfrage noch in die eine oder andere Richtung bewegen können, bleibt über die Prognosen hinaus eine regelmäßige **Wohnungsmarktbeobachtung** unerlässlich. Nur sie kann frühzeitig zeigen, ob die Realität sich schließlich eher am oberen oder am unteren Rand der skizzierten Bandbreite bewegt. Wenn auch der Rand der Bandbreite von vornherein in den Planungen „mitgedacht“ wurde, kann dann leicht justiert und nachgesteuert werden.

Gleichzeitig darf die große Frage nach der richtigen „Qualität“ des Wohnungsneubaus dabei nicht in den Hintergrund treten. Es wird in Zukunft nicht mehr ausreichen, nur die richtige Menge an Wohnungen zu bauen. Vielmehr geht es um die „richtigen Wohnungen“ für die relevanten Nachfragegruppen, wie folgende Überlegungen zeigen.

3.3.3 Auf jeden Fall sinnvoll: Nachhaltige Qualitäten schaffen

Unter Bausünden leidet man länger, wenn die Dynamik der Wohnungsmärkte demografisch bedingt nachlässt. Wenn nur noch wenig gebaut wird, muss dieses Wenige gut sein. Ansonsten kommt es zu einer Perpetuierung des falschen Bauens, weil schlechter Neubau immer neuen Neubau erforderlich macht. Zwangsläufig folgt daraus die Empfehlung, bei jedem Neubau zum einen auf die heutigen Nachfragegruppen und ihre differenzierten Präferenzen zu achten, und gleichzeitig anpassungsfähige Qualitäten zu berücksichtigen, die auch für zukünftige Nachfrager noch attraktiv sind.

Heutige Neubauten, die schon bald - angesichts dann besserer Alternativen - nicht mehr vom Markt akzeptiert werden, würden die qualitätsbedingte Neubaunachfrage in der Zukunft weiter erhöhen. Dies würde zu zusätzlichen Wohnungsüberhängen führen, die vermeidbar wären, wenn heute von vornherein Qualitäten geschaffen werden, die mit hoher Wahrscheinlichkeit auch für zukünftige Nachfrager noch attraktiv sein dürften.

3.4 Ansatzpunkte für wohnungspolitische Strategien

Bei qualitätsbedingtem Neubau entstehen immer auch neue Wohnungsüberhänge, die zu dauerhaften Leerständen führen können. Außerdem erzeugt er eine zusätzliche Flächennachfrage, die möglicherweise weitere Siedlungsflächen entstehen lässt. Gerade in schrumpfenden Regionen scheint dies vermeidbar. Wenn man sich darüber einig ist, dass qualitativer Neubau aus stadtplanerischer Sicht nicht wünschenswert ist, stellt sich die **Kernfrage**: Was sind geeignete wohnungspolitische Instrumente, um die qualitätsbedingte Neubaunachfrage, oder zumindest ihre unerwünschten Folgen, zu reduzieren?

3.4.1 Die richtigen Anreize setzen

Ob politisch erwünscht oder nicht – man kann niemanden daran hindern, seine alte Wohnung nicht mehr adäquat zu finden und aus diesem Grunde eine andere Wohnung zu suchen (z.B. veränderte Lebensphase). Man kann den Betroffenen nicht zwingen, in eine alte, leer stehende Wohnung zu ziehen. Auch ein Stopp aller Baulandausweisungen kann Neubau nicht wirklich verhindern – es wird immer Neubaumöglichkeiten geben – sei es in der Nachbarkommune, in Baulücken, durch Nachverdichtung etc. Außerdem sind Baulandausweisungen nicht die einzige Ursache für neue Siedlungsflächeninanspruchnahme.

Jede nicht genutzte Brachfläche in der Stadt vergrößert ebenfalls die Siedlungsfläche. Eine Politik, die das Wachstum der Siedlungsflächen verringern will, muss an allen Verursachungen ansetzen. Sie muss z.B. eine Grundsteuer entwickeln, die **allen Nutzern von Boden** die Knappheit

dieses Bodens durch entsprechende Belastungen signalisiert. Sie muss Recyclingprozesse beschleunigen, ohne dabei massive Mobilisierungssubventionen einzusetzen. Sie muss den Neubauinvestitionen die Umwidmung von Natur und die Folgelasten für die Gesellschaft zurechnen. Sie darf dabei aber nicht alle Alteigentümer gegenüber Verknappungsfolgen abschirmen. Alteigentümer tragen bisher noch zu wenig zur Finanzierung der öffentlichen Leistungen zugunsten ihres städtischen Bodens bei. Es ist ungerecht und unwirtschaftlich, nur die Nachfrager von Neubauwohnungen einseitig zu belasten. Das trifft insbesondere junge Familien überproportional.

Eine höhere Grundsteuer auf Basis von Bodenwerten würde hingegen zu einer effizienteren Nutzung **aller** Bauflächen führen, der bebauten ebenso wie der unbebauten, so dass in der Summe weniger Siedlungsfläche erforderlich ist. Die Bedeutung einer Grundsteuerreform wird fiskalisch, ökologisch und ökonomisch noch unterschätzt. Gerade vor der Perspektive einer langfristig schrumpfenden Bevölkerung und eines wachsenden Stadtumbaus stellt eine an Bodenwerten orientierte Grundsteuer ein effizientes **Instrument zur Flächenmobilisierung** dar.

Bei klassischen Stadtumbaumaßnahmen werden die Grundstücke de facto in neue Nutzungen hineinsubventioniert. Angesichts der künftigen fiskalischen Armut und der Dimension der Aufgaben wird diese Technik aber nicht mehr in ausreichendem Maße zu finanzieren sein.

3.4.2 Leerstände steuern – Entstehungsgründe für Wohnungsüberhänge beachten

Da die Ursachen für den demografisch bzw. qualitätsbedingten Wohnungsüberhang jeweils andere sind, müssen auch die Strategien, ihnen zu begegnen – und Leerstand nach Möglichkeit ganz zu verhindern – andere sein. Ein **demografisch bedingtes Wohnungsüberangebot** lässt sich nur durch Reduzierung des Wohnungsbestands verhindern, denn die Zahl der Haushalte kann man nicht direkt beeinflussen. Es gibt erfolgreiche Beispiele dafür, dass nicht nur durch Abriss, sondern auch durch Wohnungszusammenlegungen die Leerstände reduziert werden können. Zum Beispiel können durch einen zusätzlichen Deckendurchbruch zwei kleine Mietwohnungen zu einer großen Loft- bzw. Doppelwohnung umgebaut werden.⁵⁵ Eine Veränderung (Sanierung, Modernisierung) des Wohnungsbestands kann demografisch bedingte Leerstände nicht reduzieren, denn durch den Einzug in die sanierte Wohnung macht der Mieter dort, wo er zuvor wohnte, eine andere Wohnung frei.

Ganz anders ist die Lage zu beurteilen, wenn es sich um **qualitätsbedingte Wohnungsüberhänge** handelt. In diesem Fall ist in einem ersten Schritt eine Bestandsaufnahme erforderlich: Warum stoßen die vorhandenen Wohnungen nicht auf Akzeptanz? Was ist an ihnen schlechter als an den offenbar

⁵⁵ Wohnungsunternehmen schränken diese Option allerdings im Hinblick auf die engen technischen Möglichkeiten ein. Dort, wo etwa die Bäder zu klein sind, helfen Zusammenlegungen nicht, die Wohnung(en) attraktiver zu machen.

bevorzugten Neubualternativen? (Lage, Ausstattung, Größe, Preis, fehlender Aufzug, keine familienadäquaten Freiflächen in Hausnähe, hohe Nebenkosten, Umfeld, schlechte Bausubstanz...?) Welche Wohnungen genau stehen leer und werden anscheinend nicht mehr nachgefragt?⁵⁶ In einem zweiten Schritt kann systematisch nach Möglichkeiten gesucht werden, diese Mängel zu beheben. **Modernisierungsmaßnahmen** führen nur dann zum Erfolg, wenn im Ergebnis die modernisierte Wohnung auch in den Augen der Nachfrager **attraktiver ist als eine vorhandene Neubauwohnung**. Das gilt auch für die Mieterhöhung nach Sanierung.

Bei der Beurteilung der Machbarkeit geht es also nicht nur um die technischen Möglichkeiten, sondern auch um die „gefühlten Erfolgchancen“ aus Sicht der Nachfrager (z.B. Berücksichtigung der Lage). Dazu zählt letztlich natürlich auch die Frage nach der Rentabilität und Finanzierbarkeit. Hier stellt sich unmittelbar die Frage nach den Fördermöglichkeiten: Wenn allein die fehlende Rentabilität das Problem wird, dann können staatliche Finanzhilfen theoretisch helfen, dass der Einzug in die modernisierte Wohnung für den Nachfrager doch günstiger ist als ein Neubau. Wenn aber andere Hinderungsgründe vorliegen, etwa weil sich Grundrisse nicht anpassen lassen oder weil das Quartier für bestimmte Nachfragergruppen nicht attraktiv genug ist, dann helfen staatliche Unterstützungen bei der Modernisierung nicht.

Schon diese wenigen Beispiele machen deutlich, dass die Rahmenbedingungen für Fördermaßnahmen in Zukunft viel genauer untersucht werden müssen, um die Wirkung, Anreizverträglichkeit und Effizienz der Subventionen beurteilen zu können. Hier geht es nicht mehr nur darum, das Gießkannenprinzip durch punktgenaue Steuerung zu ersetzen, wie dies in der heutigen Förderpraxis inzwischen versucht wird. Zukünftig geht es **zusätzlich** darum, die **Marktreaktionen** unter den jeweiligen Rahmenbedingungen im Voraus **abzuschätzen**. Diesen differenzierten Blick muss sich die Politik angewöhnen – und dafür erkennen lernen, worauf es ankommt.

3.4.3 Subventionierungen für Sanierung, Umnutzung, Abriss und Leerstand

Sanierung

Wie erläutert kann Sanierung dazu führen, dass der qualitative Neubau mit seinen negativen Folgen doch niedriger ausfällt als ursprünglich errechnet. Dabei müssen folgende Dinge beachtet werden:

- Unter bestimmten Bedingungen kann Sanierung helfen, Leerstände und qualitätsbedingten Neubau zu verhindern: Sanierung kann die Zahl der Wohnungsüberhänge (Leerstände) dann

⁵⁶ Genau zu dieser Frage erarbeitet empirica gerade eine Studie, die auf Basis von Leerstandsdaten (empirica-Leerstandsindex) empirisch untersucht, welche Merkmale bei leer stehenden Wohnungen besonders häufig zusammen auftreten und welche regionalen Unterschiede es dabei gibt.

reduzieren, wenn es sich um qualitätsbedingte Überhänge handelt und die Sanierung „gut genug“ ist, so dass die sanierte Wohnung in den Augen der Nachfrager attraktiver ist als eine alternative Neubauwohnung. Mit jeder in diesem Sinne „erfolgreichen“ Sanierung sinkt die qualitative Neubaunachfrage. Dies spricht für eine Subventionierung.

- Die Entscheidung, welche Gebäude vorrangig saniert werden sollten, hängt daher nicht nur vom Gebäudezustand ab (z.B. Energieverbrauch), sondern ganz entscheidend auch von den Präferenzen der Nutzer. Niedrigere Heizkosten können das Manko zu kleiner Grundrisse oder fehlender Barrierefreiheit nicht kompensieren.
- In Regionen mit demografisch bedingtem Leerstand hat die Sanierung eines Gebäudes möglicherweise keinen oder nur einen räumlich begrenzten Effekt auf die qualitative Neubaunachfrage und Vermeidung von Wohnungsüberhängen. Denn wenn sich für diese sanierten Gebäude Nachfrager finden, dann lassen sie dafür ihre bisherige Wohnung leer zurück. Angesichts dieser (fehlenden) Wirkungen sollten öffentliche Mittel für diesen Zweck nicht in Regionen mit demografisch bedingtem Leerstand investiert werden. Ob eine Sanierung „gut genug“ ist, hängt also auch von den Perspektiven der Region ab.
- Das Regressionsmodell baut auf vergangenen Werten auf. Die berechneten Zusammenhänge gelten insbesondere nur vor dem Hintergrund der damaligen Rahmenbedingungen. Das Modell geht stillschweigend davon aus, dass diese, z.B. die bisherigen Fördermaßnahmen, auch in Zukunft konstant bleiben. Ein Teil der Sanierungen hat aber nur stattgefunden, weil es dafür staatliche Förderungen gab. Wenn diese in Zukunft zurückgefahren werden, wird vermutlich auch die Zahl der Sanierungen in Zukunft sinken und entsprechend die qualitative Neubaunachfrage noch höher ausfallen als bisher im Modell berechnet.

Umnutzung

Wenn Wohnungen nicht mehr als Wohnungen gebraucht werden, so stellt sich die Frage, ob sie sich z.B. als Büros oder Ferienwohnungen eignen. Welche Umnutzungen im konkreten Fall möglich wären, hängt natürlich von vielen Faktoren ab, insbesondere auch vom Baurecht ab, das wiederum in der Hand der Kommunen liegt.

- Die öffentliche Hand hat ein großes Interesse daran, dass sich Wohnungsüberhänge nicht in dauerhaften Leerständen niederschlagen. Vor diesem Hintergrund sollten Beschränkungen, die eine Umnutzung und damit verbundene Umbaumaßnahmen behindern, auch kritisch überprüft und reduziert werden.
- Aus wohnungspolitischer Sicht ist eine Umnutzung nicht anders zu werten als ein Abriss: Auch hier wird eine „Wohnung“ vom Markt entfernt und passt damit das Wohnungsangebot besser an

die tatsächlichen Haushaltszahlen der Region an. Der Leerstand sinkt. Eine Subvention ist gerechtfertigt.

Abriss

- Auch Einzeleigentümer können davon profitieren, wenn Wohngebäude im Stadtgebiet abgerissen werden.⁵⁷ (Denn die Wahrscheinlichkeit, dass ihre eigene Wohnung leer steht, sinkt, weil sich die Nachfrage auf weniger leer stehende Wohnungen verteilt.)
- Aus volkswirtschaftlicher Sicht stellen Abrisse meist einen Nutzen für die Allgemeinheit dar (Stadtbild, Sicherheit, negative Ausstrahlung auf benachbarte Nutzungen, ökologische Beeinträchtigungen). Daher ist es durchaus rational, die Allgemeinheit auch an den Kosten zu beteiligen. Ein genauer Blick ist aber auch hier gefordert: Wie hoch ist der Nutzen für die Allgemeinheit wirklich? Ein verstecktes Haus im Wald stört weniger als ein ungenutztes Haus direkt in der Ortseinfahrt. Abrissförderung soll die Rentabilität von Abrissen erhöhen, ist ohne konkrete Nachnutzungspläne aber möglicherweise nur für begründete Einzelfälle eine gute Lösung.
- Auch in wachsenden Regionen kommt es zu Wohnungsabrissen, hier allerdings mit dem Unterschied, dass bei entsprechendem Marktdruck auf der gleichen Fläche direkt wieder neu gebaut wird. Ein Wohnungsneubau nach Abriss auf gleicher Fläche ist wohnungspolitisch ähnlich wirksam wie eine Komplettsanierung. Sie verhindert qualitativen Neubau an anderer Stelle.

Dauerhafter Leerstand

Dauerhafter Leerstand erzeugt Opportunitätskosten (entgangene Gewinne), so dass er für Wohnungsunternehmen praktisch keine Option darstellt.⁵⁸ Für **Einzeleigentümer** allerdings kommen die zum Leerstand in Frage kommenden Alternativen wie Sanierung, Umnutzung oder Abriss im Alleingang nicht in Frage, wenn ihnen nur ein Teil des Gebäudes gehört. Ihnen selbst bleibt nur der Verkauf, der das Problem des Leerstands aber nicht gesamtstädtisch löst. Die dauerhaften Leerstände sind zu differenzieren:

- **Verortung des Leerstands innerhalb einer Region:** Dauerhafte Leerstände verteilen sich auf verschiedene Gebäude, verschiedene Quartiere und verschiedene Stadtteile. Je nachdem, wo die schlechteren Wohnungen innerhalb einer Region liegen (Kernstadt, Umland, Stadtrandgebiete oder Innenstadt), werden sich die Wohnungsüberhänge/Leerstände auch dort konzentrieren.

⁵⁷ Ein Wohnungsunternehmen berichtet von einer Größenordnung von ca. 50-60 WE Abrissen pro Jahr. Das macht allein für eine Stadt immerhin schon eine Reduzierung des Wohnungsbestands um 500-600 WE in 10 Jahren aus.

- **Vorortung des Leerstands innerhalb NRWs:** Jeder Wohnungsmarkt ist eine kleine Welt für sich. Wohnungsleerstände im Sauerland helfen Wohnungssuchenden in Aachen nicht weiter. Besonders stark werden die Regionen vom Leerstand betroffen sein, die rückläufige Haushaltszahlen (demografischer Wohnungsüberhang), ein geringes Mietniveau (ländlich sind) sowie, einen hohen Anteil alter Wohnungen haben und/oder in denen ältere Wohnungen gegenüber neueren nicht so attraktiv sind.
- **Leerstand von Einfamilienhäusern:** Grundsätzlich treten dauerhafte Leerstände in Einfamilienhäusern seltener auf als in Geschosswohnungen. In ländlichen Gebieten mit schrumpfender Zahl der Haushalte, in denen es ohnehin nur wenig Geschosswohnungen gibt, ist es durchaus möglich, dass auch Eigenheime keine Nachfrager mehr finden und dauerhaft leer stehen. Auch dies sind neue Entwicklungen, die es in wachsenden Regionen bisher so nicht gab und zu deren Umgang geeignete Instrumente entwickelt werden müssen.

Da die Wirtschaftlichkeit einer Sanierung oder Umnutzung (mit entsprechenden baulichen Maßnahmen) sowohl von der Objekt- als auch von der Lagequalität abhängt, gilt es, beide Aspekte zu berücksichtigen. Da die Lagequalität einer Immobilie (zunehmend) von den benachbarten Immobilien abhängt, ist es erforderlich, Investitionsmöglichkeiten objektübergreifend und quartiersbezogen zu prüfen. Dabei können sich Sanierungs-/Umnutzungsmaßnahmen und Neubau auch wirtschaftlich ergänzen: Wird z.B. eine Entscheidung zur Altbausanierung in einer grundsätzlich guten Lage durch negative externe Effekte eines benachbarten unattraktiven 1960er-Jahre-Gebäudes gebremst, kann durch kombinierten Rück- und Neubau auf dieser benachbarten Fläche ein positiver Effekt für die gesamte Nachbarschaft erzielt werden. Zukünftig sind die Grundgedanken objekt- und quartiersübergreifender Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen (z.B. die Bildung von Eigentümerstandortgemeinschaften) unverzichtbar.

3.4.4 Rolle der Landesförderung: Auswirkungen der Förderkulisse des Landes NRW

In Zukunft ist ein viel differenzierterer Blick auf die genaue **Situation vor Ort** erforderlich, um die jeweils sehr unterschiedlichen Probleme adäquat und effizient lösen zu können. Eine Landesförderung nach dem Gießkannenprinzip gehört schon längst der Vergangenheit an. Es sollte darüber hinaus grundsätzlich überdacht werden, wie Landes- und Kommunalfördermaßnahmen sinnvoll ineinander greifen können. Das Land sollte weiterhin Mittel für den Wohnungsbau und Bestandsmaßnahmen bereitstellen. Aber die Entscheidung darüber, wie genau diese Mittel vor Ort am besten eingesetzt werden, können Kommunen mit ihrer Ortskenntnis besser einschätzen. Die kommunalen

⁵⁸ Laut Aussage eines Wohnungsunternehmens.

Vorstellungen sollten im Rahmen eines Stadtentwicklungskonzepts festgehalten und auf dieser Basis Landesmittel angefordert werden.

Ein solches Stadtentwicklungskonzept muss als integriertes Handlungskonzept, das die Stärken und Schwächen auf regionaler Ebene untersucht und je nach Situation (schrumpfende oder wachsende Regionen) ein gesamtstädtisches Leitbild sowie konkrete Handlungsfelder bestimmt, aufgestellt werden. Dieses wiederum erfordert eine **fundierte Analyse des Wohnungsmarktes** und am besten ein dauerhaftes Wohnungsmarktmonitoring für die gesamte Region. Basierend auf der gesamtstädtischen Strategie sind quartiersbezogene Strategien zu entwickeln. Dabei sind die Besonderheiten der einzelnen Nachbarschaften zu berücksichtigen. Eine wichtige Frage dabei ist, ob es sich z.B. bei den einzelnen Nachbarschaften um potentielle Aufwertungsgebiete handelt oder um benachteiligte Nachbarschaften, bei denen sich umfangreiche Aufwertungsmaßnahmen nicht lohnen.

So ist es zum Beispiel vor dem Hintergrund des demografischen Wandels eine zukünftige Aufgabe, Bestands- und Neubauquartiere als generationenübergreifende Nachbarschaften von Jung und Alt zu profilieren. Eine Vielzahl bundesweiter Veranstaltungen zum Thema Quartiersentwicklung für Jung und Alt demonstriert die Aktualität dieses Themas. Darüber hinaus gibt es verschiedene Modellvorhaben und Erfahrungen aus der Praxis, die richtungsweisend sind und Handlungsansätze für erfolgreiche Umsetzungen bieten.⁵⁹ Im Sinne der angesprochenen Nachhaltigkeit dürfen zukünftig keine einseitig ausgerichteten Wohnquartiere (sei es Bestand oder Neubau), wie z.B. Wohngebiete mit nur Ein-/Zweifamilienhäusern, entwickelt werden. Oberstes Prinzip muss es sein, Quartiere für Jung und Alt so nachhaltig zu steuern, dass man auch in späteren Lebensphasen wohnen bleiben kann.⁶⁰ Die Erfahrungen zeigen, dass ältere Menschen bereit sind, im Wohnquartier umzuziehen, wenn es attraktive Alternativen gibt, die gleichzeitig Sicherheit für den Fall der Hilfs- und Pflegebedürftigkeit bieten. Dadurch wiederum würden Häuser für Familien frei, was die Neubaunachfrage senken könnte. Dies sind Beispiele dafür, wie heutige Neu- und Umbaumaßnahmen **auch auf Quartiersebene** so gestaltet werden können, dass sie möglichst auch in Zukunft noch als attraktiv angesehen werden.

Neben einer neuen, kleinräumigeren Betrachtungsebene (auf Ebene von Wohnquartieren) ist also auch eine neue, großräumigere Betrachtungsebene erforderlich. Einzelne Kommunen können die anstehenden Herausforderungen (z.B. wachsende Wohnungsüberhänge) nicht mehr alleine bewältigen. Stattdessen werden regionale, also kommunenübergreifende Optimierungsstrategien gesucht. Als Ergänzung zu einem Kommunalen Handlungskonzept Wohnen ist auch ein „**Regionales integriertes**

⁵⁹ ExWoSt-Forschungsfeld Innovationen für familien- und altengerechte Stadtquartiere: www.stadtquartiere.de.

⁶⁰ Das kann zum einen bedeuten, dass Familienwohnungen bzw. -häuser so konzipiert sind, dass in späteren Lebensphasen, z.B. wenn die Kinder aus dem Haus sind, Teilbereiche abgetrennt und Aufzüge nachgerüstet werden können. Die Wohnquartiere sind so zu strukturieren, dass es Möglichkeiten gibt, im Fall der Hilfs- und Pflegebedürftigkeit in der eigenen Wohnung wohnen bleiben zu können bzw. im Wohnquartier eine attraktive Alternative zu finden.

Handlungskonzept“ denkbar, das die Optimierung über Verwaltungsgrenzen hinweg zur Voraussetzung für Subventionen macht.

Die Landesregierung kann gezielt anhand der von den Kommunen einer Region vorgelegten integrierten Handlungskonzepte den regionalen Handlungsbedarf erkennen und die Subventionen da zum Tragen kommen lassen, wo die Beteiligten mit Konzepten arbeiten („ihre Hausaufgaben erfüllen“). Wenn die Kommunen ein begründetes integriertes Handlungskonzept aufweisen (regionsübergreifend wie auf Quartiersebene), so sollten man ihnen die Mittel mit möglichst wenigen weiteren Auflagen zur Verfügung stellen. So könnten die Kommunen je nach begründeter regionaler Entwicklungsstrategie die Mittel in Bestandsumstrukturierungen oder in Neubaumaßnahmen bzw. in Kombinationen der beiden fließen lassen.

Jede **Subventionierung** hat den Zweck, in das Marktgeschehen einzugreifen und die Akteure am Markt zu einem anderen (politisch gewünschten) Verhalten zu bewegen. Jungen Familien, die beim Kauf von Flächen gegenüber einkommensstärkeren Haushalten eine schlechtere Marktposition haben, kann über Zinssubventionen oder andere Unterstützungen geholfen werden, eine größere „Marktmacht“ zu erhalten. Wenn der Staat die Möglichkeit hat, das Marktgeschehen zu beeinflussen, dann liegen darin Chancen aber auch Risiken: Möglicherweise werden die Anreize auch „falsch“ gesetzt. Aus diesem Grund sind die oben angesprochenen fundierten integrierten Handlungskonzepte eine Voraussetzung für die Subventionierung. Integrierte Konzepte reduzieren das Risiko, dass Investoren ihre Entscheidungen nur entlang der Vorgaben der Förderrichtlinien orientieren und nicht nach der konkreten Situation vor Ort und den Belangen der potenziellen Wohnungsnutzer. Spätestens wenn die Förderfrist (Steuervergünstigung, Mietbindung) ausläuft, werden die Marktkräfte sich selbst überlassen: Unattraktive Wohnungsbestände und/oder Wohnungen, die sich nicht an den Rahmenbedingungen und den Präferenzen der Nutzer orientieren, lassen sich nicht rentabel vermieten und stehen schließlich leer. Der Wohnungsmarkt hat also enorme Remanenzeffekte, die auch bei neuen Subventionsanreizen beachtet werden müssen.

Neubauförderung:

- Es kann sinnvoll sein, mehr Neubau zu initiieren, als dies der Markt von sich aus erzeugen würde, z.B. zur Wohnraumversorgung einkommensschwacher Haushalte oder auch aus städtebaulicher Sicht, wenn es z.B. um die Bebauung von Baulücken oder die Revitalisierung von Brachen geht. In jedem Fall ist zu überlegen, über welche Anreizsysteme dies am besten erreicht werden kann. Ob es aus wohnungspolitischen Überlegungen heraus sinnvoll ist, Neubaumaßnahmen zu subventionieren, hängt von den Rahmenbedingungen ab: In einer **schrumpfenden Region** mit einem ausreichenden Wohnungsangebot und relativ niedrigen Mieten kann die Neubauförderung kontraproduktiv sein. Aus diesem Grund sollte in einem von den Kommunen der Region vorgelegten integrierten Handlungskonzept nachgewiesen werden, dass es demografie- und/oder

qualitätsbedingte Neubaunachfrage gibt. Kenntnisse des lokalen Wohnungsmarktes und der Präferenzen der Nutzer, konkrete Zielformulierung und eine enge Abstimmung mit den Investoren bei der Umsetzung konkreter Maßnahmen wären eine Voraussetzung, um einen effizienten Mitteleinsatz ohne negative Folgen sicherstellen zu können.

- In **wachsenden Regionen** mit steigenden Preisen kann Neubauförderung sinnvoll sein, allerdings ist sie in einem sehr umfassenden Sinne zu verstehen. Hintergrund ist, dass hohe Preise auf eine Wohnungsknappheit hindeuten, die offenbar vom Markt alleine nicht mehr durch Angebotsausweitung behoben wird. Voraussetzung für eine Neubauförderung in Regionen mit steigenden Preisen ist die Bereitstellung eines ausreichenden Flächenangebots. Darüber hinaus sollte Neubauförderung im engeren Sinne für bestimmte Nachfragegruppen eingesetzt werden. Dies kann z.B. ergänzender Neubau in einem Bestandsquartier sein, in dem ein hoher Anteil Älterer wohnt und die Bestandsumstrukturierung marktwirtschaftlich nicht rentabel ist. Die Förderung von familiengerechtem Neubau an zentralen Standorten kann sinnvoll sein (keine einseitige Entwicklung, sondern belebte Quartiere für Jung und Alt), z.B. durch die Förderungen familiengerechter Häuser bei der Flächenvergabe.
- Die **Qualität des heute Gebauten** bestimmt darüber, wie hoch die **Leerstände in Zukunft** sind. Fördermaßnahmen am Wohnungsmarkt müssen die Anreize so setzen, dass nur gebaut wird, was auch in Zukunft – nach Auslaufen der Förderung – noch attraktiv und vermarktbar sein wird. Dazu zählen nach heutigem Ermessen z.B. das Einhalten bestimmter Energiestandards und Barrierefreiheit. Aber auch andere kreative Lösungen beim Neubau, die für die ganze Bandbreite unterschiedlicher Nutzer auf individuelle Art einen Attraktivitätsgewinn darstellen, können im weiteren Sinne als „Qualität“ verstanden werden. Es muss eine dauerhafte Qualitätsoffensive geben, indem die Förderung zu einem guten und vielseitigen Neubau für verschiedene Zielgruppen führt. Das gilt für den Eigentumsmarkt ebenso wie für den Mietwohnungssektor. Eine Strategie „günstiges Bauland für Familien“ erfüllt diese Vorgaben dabei möglicherweise besser als fertige Neubauten von der Stange. Auch beim geförderten Wohnungsbau müssen die Präferenzen der Nachfrager stärker berücksichtigt werden als starre zentrale Gestaltungsvorgaben zulassen. Je konkreter die Gestaltungsvorgaben (hinsichtlich Wohnungsgröße, Wohnungsausstattung usw.) planerisch vorgegeben werden, umso weiter sind sie evtl. von den Präferenzen der Nachfrager entfernt.⁶¹ Ein wichtiges Erfolgskriterium der anhaltenden Qualität des Wohnungsbaus kann ein offener interaktiver Planungs- und Beteiligungsprozess zwischen der Stadt und den zukünftigen Bewohnern sein. Je früher die Vorstellungen der Bewohner berücksichtigt werden, desto stärker

⁶¹ Interne Untersuchungen haben gezeigt, dass Landesmittel des sozialen Wohnungsbaus nicht immer an die Orte fließen, an denen der größte Bedarf an preisgünstigen Wohnungen besteht, sondern dorthin, wo Investoren aktiv sind, die Fördermittel abrufen.

besteht die Möglichkeit, Wohngebiete (Neubau und Bestandsveränderungen) so zu konzipieren, dass sie zu verschiedenen Lebensphasen passen bzw. verändert werden können.

Abrissförderung:

- Wohnungsunternehmen und Privateigentümer haben oft keinen Anreiz eine leerstehende Wohnung abzureißen und die Leerstände haben negative Ausstrahlungen auf das Wohnquartier (Stadtbild, negative Wirkung auf Preise der angrenzenden Immobilien usw.). In diesem Fall scheint eine öffentliche Förderung volkswirtschaftlich sinnvoll. Eine Entscheidung kann nicht pauschal erfolgen, da der Nutzen nicht bei jedem Abriss gleich ist.
- Eingebettet in das integrierte Regionsentwicklungskonzept sollte die gezielte Abrissförderung für bestimmte Objekte begründet werden. Auch die Nachnutzung kann und muss in diesem Zusammenhang direkt mitgedacht werden. Ggf. können Nutznießer der (besseren) Nachnutzung in angemessener Weise an den Abrisskosten beteiligt werden.

Sanierungsförderung:

- Bei der Sanierungsförderung ist genau zu unterscheiden, wo Sanierung Sinn macht und wie genau sie ausgestaltet sein muss, damit die sanierte Wohnung mit Neubauwohnungen konkurrieren kann. Auch hier ist es wichtig, nah am Markt zu sein und die Bedürfnisse der Wohnungssuchenden in Bezug auf das genaue Wohnungsangebot vor Ort zu kennen.⁶² Aus diesem Grund sind die quartiersbezogenen Strategien erforderlich.
- Bei der Förderung im Zusammenhang mit Klimaschutzziele ist ähnlich wie bei der Neubauförderung zu untersuchen, inwiefern das Gebäude/Wohnquartier auch langfristig vermarktbare ist. Tendenziell führen Sanierungsmaßnahmen zu Mieterhöhungen, die mithilfe der Sanierungsförderung evtl. niedriger ausfallen können. Wenn die Mieter nicht die komplette Mieterhöhung durch entsprechend niedrigere Energiekosten kompensieren können, tragen sie letztlich – zusätzlich zu dem Teil, den alle Steuerzahler leisten – einen überdurchschnittlichen Teil der Kosten des Klimaschutzes mit. Für Mieter mit niedrigem Einkommen kann das eine Überforderung darstellen. Es ist also genau zu prüfen, wie politisch mit den gegenläufigen Zielen (Klimaschutz versus niedrige Mieten) umgegangen werden soll und welches dieser Ziele im Zweifel höher anzusehen ist. In den integrierten Handlungskonzepten sollte es entsprechende Hinweise geben.

⁶² Wohnungsunternehmen berichtet, dass Leerstände durch Sanierung leichter vermieden werden, wenn auch die Sanierung zielgruppenspezifisch erfolgt.

3.4.5 Zukünftige Handlungsfelder – Eckpunkte für regional differenzierte Strategien von Kommunen – Empfehlungen für wachsende Regionen

- Wachsende Regionen **mit attraktivem Wohnungsbestand** haben die besten Voraussetzungen, um die Herausforderungen der Zukunft zu bewältigen. Im Sinne einer räumlichen Optimierung sollte innerhalb einer Wohnungsmarktregion zusammengearbeitet werden. Kirchturmpolitik kann die Potenziale einer Region nicht gut genug in Wert setzen. Vielmehr kommt es darauf an, die Vorteile verschiedener Standorte für die unterschiedlichen Nachfragegruppen zu erkennen und die Verortung neuer Baugebiete innerhalb der gesamten Region räumlich zu optimieren. Die Mobilisierung vorhandener Bauflächen sollte durch geeignete Instrumente noch intensiviert werden (z.B. über die Grundsteuer). Vom erfolgreichen und nachfragegerechten Neubau in einer Kommune profitieren langfristig alle Kommunen der Region. Gerade bei zunehmender Konkurrenz der Regionen werden die Regionen langfristig Gewinner sein, die sich am besten als Ganzes für die Zukunft gut aufgestellt haben.
- In wachsenden Regionen **mit weniger attraktivem Wohnungsbestand** ist zusätzlich die Sanierung der Bestände eine sinnvolle Alternative zu qualitätsbedingtem Neubau. Dies gilt aber nur unter der Voraussetzung, dass die Sanierung dazu führt, dass die Wohnung anschließend in der Bewertung der Nachfrager (im Preis-Leistungs-Verhältnis) Neubauqualitäten hat. Alternativ können auch in Einzelfällen Abrisse mit anschließendem Neubau auf gleicher Fläche sinnvoll sein. Beide Maßnahmen reduzieren den qualitativen Neubau und den qualitativen Leerstand in einer ansonsten wachsenden Region. Der Marktdruck mit entsprechend hohen Mieten und Verkaufspreisen hilft dabei: Er führt zu einer höheren Rentabilität der Maßnahmen als in anderen Märkten.
- Die relativ hohen Preise in wachsenden Regionen können es **für einzelne Zielgruppen** schwierig machen, sich angemessen selbst mit Wohnraum zu versorgen. Der Zukauf von Belegungsrechten in einfachen unsanierten Beständen ist u.U. günstiger für die öffentliche Hand als der Neubau von Sozialwohnungen. Denn er erspart die Sanierung und lässt gleichzeitig die vorhandenen Flächenreserven für hochwertige private Investitionen, ohne dass eine weitere Flächennachfrage erzeugt wird. Verknappungen, die zu weiteren Preissteigerungen führen, sind zu vermeiden. Diesem Ziel dient auch jede Art der Flächenmobilisierung innerhalb der vorhandenen Siedlungsfläche.

3.4.6 Zukünftige Handlungsfelder – Eckpunkte für regional differenzierte Strategien von Kommunen – Empfehlungen für schrumpfende Regionen

- In **schrumpfenden Regionen** sind demografisch bedingte Wohnungsüberhänge ein Faktum, zu dem auch Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen keine Lösung darstellen (es bleiben zu

wenige Haushalte). Qualitativer Neubau mit noch weiter wachsenden Wohnungsüberhängen und Flächeninanspruchnahme ist nicht wünschenswert. Dennoch sind Neubauqualitäten auch in diesen Regionen weiterhin nachgefragt. Hier können Neubaumaßnahmen auf Brachflächen und in Baulücken, Sanierungsmaßnahmen, Wohnungszusammenlegungen oder auch Abriss mit Neubau, der dann zumindest auf gleicher Fläche stattfindet, eine bessere Lösung sein. Zur Flächenmobilisierung kann auch hier eine höhere, am Bodenwert orientierte Grundsteuer die richtigen Anreize setzen. Oberstes Ziel muss es sein, die vorhandene (sinkende) Bevölkerung auf den Bestandsflächen unterzubringen. Die systematische Beurteilung der Wohnquartiere (quartiersbezogene Strategie) erlaubt eine Differenzierung nach Selbstläufer-, Aufwertungs- und Stadtumbauquartieren, die eingebettet in das integrierte regionale Gesamtkonzept entsprechend unterstützt werden können.

- Die Schwierigkeit, auch Haushalte mit niedrigem Einkommen angemessen mit Wohnraum zu versorgen, wird in schrumpfenden Regionen kein bestimmendes Thema mehr sein. Sinkende Preise verbunden mit wachsenden Leerständen erleichtern die soziale Wohnraumversorgung. Es liegt auf der Hand, dass Belegungsrechte in schrumpfenden Regionen eher im Bestand als im zusätzlichen Neubau gesucht werden sollten.
- Es kann sein, dass die Kommunen mit den schlechtesten Beständen in der Region am meisten Einwohner verlieren, weil einige in die Nachbarkommunen mit attraktiveren Beständen ziehen. Dies wird vor allem das Ruhrgebiet betreffen, wo mehrere Städte aneinander grenzen. Über kommunale Grenzen hinaus entwickelte Entwicklungskonzepte („Regionalkonzepte“) für die ganze Region haben viel mehr Möglichkeiten, die jeweiligen Potenziale und Chancen der einzelnen Standorte in einem größeren Zusammenhang gesehen zu optimieren.

3.4.7 Wohnungsmarktbeobachtung – bessere Datenerhebung und genaueres Hinsehen

Aus der Darstellung der komplexen Wechselwirkungen unterschiedlicher Rahmenbedingungen der Wohnungsmärkte sowie deren Auswirkungen auf die Erfolgswahrscheinlichkeit politischer Interventionen geht hervor, dass der Wohnungsmarktbeobachtung in Zukunft ein höheres Gewicht zukommen muss als bisher. Insbesondere die Datenverfügbarkeiten wohnungsmarktrelevanter Indikatoren sind bis heute unzureichend. Wohnungsbestandsstatistik und Mikrozensus liefern zusammen kein einheitliches Bild. Mit dem Zensus 2011 wird sich die Datenverfügbarkeit bezüglich der quantitativen Indikatoren gegenüber heute zwar verbessern, aber insbesondere an Detailinformationen über die Qualitäten der Wohnungsbestände und Preisdaten wird es trotzdem weiterhin fehlen.

Den komplexen Marktmechanismen kann nur über eine komplexe Wohnungsmarktbeobachtung begegnet werden. Neben einem nach Segmenten und Teilmärkten (Objekte und Makro- und Mikrolagen) differenzierten **Leerstandsmonitoring**, bedarf es angesichts der hohen kurzfristigen Preiselastizität des Angebotes einer ebenso differenzierten **Preisbeobachtung**. Denn Preise spiegeln sehr detailliert die aktuellen Angebots- und Nachfragerelationen wider. Die (neuen) technischen Möglichkeiten der Datenverarbeitung ermöglichen eine detaillierte Auswertung dieser Marktverhältnisse. Durch den Raumbezug (Adressen) von Immobilien lassen sich Transaktionen und Angebote des Immobilienmarktes räumlich verorten und auch kleinräumig differenziert auswerten. Die Potenziale amtlicher Kaufpreissammlungen der Gutachterausschüsse, aber auch die der privatwirtschaftlichen Preisdatenbanken (z.B. Angebotspreisdatenbanken) könnten noch stärker genutzt werden als bisher. Da der Wohnungsmarkt nicht an Verwaltungsgrenzen endet, bedarf es auch grenzüberschreitender Auswertungen. Der Einsatz neuer Methoden der Preisbeobachtung wie räumliche Ökonometrie und Geostatistik sowie die Methoden der hedonischen Preisanalyse bieten dabei große Potenziale für eine **erhöhte Markttransparenz**.

Die Bedeutung des zukünftigen **Haushaltsbildungsverhaltens** auf die zukünftige Wohnungsnachfrage wird in der aktuellen Diskussion zum demografischen Wandel noch unterschätzt. In den letzten Jahren zeigen sich in Bezug auf die Haushaltsbildung deutliche Verhaltensänderungen bei den unter 40jährigen. Empirische Erhebungen über die Ursachen und Beweggründe könnten Aufschluss darüber geben, welches Haushaltsbildungsverhalten in Zukunft zu erwarten ist. Auch dies würde die Unsicherheiten hinsichtlich der zukünftigen Wohnungsnachfrage erheblich reduzieren.

Aus der Kombination von genaueren Marktdaten und Daten zur kleinräumigen Haushaltsentwicklung ergibt sich ein Analyseset, welches ein genaueres Erkennen und eine verbesserte Interpretation der Marktgeschehnisse ermöglicht. Auf dieser Basis könnte ein Indikatorenkonzept für zeitlich und räumlich **differenzierte Handlungserfordernisse** erstellt werden. Marktveränderungen werden zeitnah erkannt und auf neue Trends kann schneller, differenzierter und effektiver reagiert werden.