

Ralph Henger / Michael Schier / Michael Voigtländer

Wohnungsleerstand

Eine wirtschaftspolitische Herausforderung

Positionen

Beiträge zur Ordnungspolitik
aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Ralph Henger / Michael Schier / Michael Voigtländer

Wohnungsleerstand

Eine wirtschaftspolitische Herausforderung

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek.

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

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

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

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Grafik: Dorothe Harren

© 2014 Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH

Postfach 10 18 63, 50458 Köln

Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln

Telefon: 0221 4981-452

Fax: 0221 4981-445

iwmedien@iwkoeln.de

www.iwmedien.de

Druck: Hundt Druck GmbH, Köln

Inhalt

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

1

Einleitung

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

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

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

2

Die demografische Entwicklung in Deutschland

2.1 Bevölkerungsschwund und Alterung

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

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