

Auswirkungen der Umlandwanderung auf den Hamburger Wohnungsmarkt

Dokumentation des Workshops vom 6./7. Juli 1998 und Abschlußbericht

Technische Universität Hamburg-Harburg
Arbeitsbereich 1-06
Stadt- und Regionalsoziologie
Woellmerstr. 1
21071 Hamburg

Projektleitung:
Prof. Dr. Ingrid Breckner
Projektmitarbeiter:
Dipl. Soz. Toralf González
Dipl. Soz. Marcus Menzl

Auftraggeber:
Baubehörde Hamburg
Amt für Wohnungswesen
Referat für übergreifende Grundsatz- und Rechtsfragen
Postfach 30 05 80
20302 Hamburg

Inhalt

Begrüßung Dr. Pelikan	1
0. Untersuchungskonzept und Kurzfassung der Ergebnisse	7
1. Umlandwanderung in Hamburg	17
1.1 Abgrenzung des Betrachtungsraumes	17
1.2 Volumen der Wanderung	19
1.3 Struktur der Wanderung	21
1.3.1 Alters- und Haushaltsstruktur	21
1.3.2 Zielgebiete der Umlandwanderer	24
1.4 Auswirkungen der Wanderung	26
1.4.1 Verschiebung der regionalen Bevölkerungsverteilung	26
1.4.2 Pendlerverflechtung als Auswirkung der Umlandwanderung	28
1.4.3 Modellrechnungen über die finanziellen Auswirkungen der Umlandwanderung	30
1.4.4 Sozialräumliche Auswirkungen	34
1.5 Profil der Umlandgemeinden	39
1.6 Schlußfolgerungen für das Verhältnis zwischen Kernstadt und Umland	44
1.7 Dokumentation:	
• Das Verhältnis von Kernstadt und Umland in der Metropolregion Hamburg im Kontext des ökonomischen Strukturwandels (D. Läßle)	47
2. Vergleichsregionen Berlin und Bremen	57
2.1 Vergleichende Betrachtung der Regionen Hamburg, Berlin und Bremen	57
2.2 Dokumentation:	
• Zur problemadäquaten Flexibilisierung von Fehlbelegungsabgabe und Belegungsbin- dung im sozialen Wohnungsbau des Landes Berlin auf dem Hintergrund von Woh- nungsmarkt und Mobilität (W. Krumm)	63
• Suburbanisierungsprozesse und kommunale Entwicklungsstrategien ‘an den Rändern der Hauptstadt’ (H. Nuissl)	77
3. Motive der Wanderung	87
3.1 Preisunterschiede zwischen Hamburg und seinem Umland	87
3.2 Stadt oder Umland? Ergebnisse der Kartenabfrage	100
3.3 Differenzierung nach Wanderungstypen	103

4.	Ausblick: Bevölkerungs- und Wanderungsbewegungen in den nächsten Jahren	113
4.1	Übersicht über die vorliegenden Prognosen	113
4.2	Dokumentation:	
	• Wanderungsvorausschätzung des Statistischen Landesamtes Hamburg	114
	• Annahmen zur Entwicklung der Wanderungsströme in Hamburg (Pestel-Institut)	116
	• Wichtige Faktoren der künftigen Entwicklung der Umlandwanderung (F+B)	120
5.	Zusammenfassung der Vorträge und Diskussionen durch den Moderator ..	121
6.	Handlungsansätze I: Eigentumsstrategien als Möglichkeit zur Steuerung der Umlandwanderung	125
6.1	Flächenerweiterung	126
6.2	Senkung der Schwelle zum Eigentumserwerb	129
6.3	Produktinnovation	131
6.4.	Stabilisierung gefährdeter Wohnquartiere	131
6.5	Präsentation/Öffentlichkeitsarbeit	132
6.6	Konfliktpotentiale	133
6.7	Dokumentation:	
	• Liegenschaftsverwaltung der Finanzbehörde Hamburg	135
	• Wohnungsbaukreditanstalt Hamburg	137
	• Eigentumsinitiativen im Bezirk Harburg	141
	• Statement HPE - Hanseatische Wohnbau GmbH	143
	• Eigentumsstrategien in Bremen	145
	• Eigentumsstrategien in Berlin	148
7.	Handlungsansätze II: Strategien der Innenentwicklung zur Verhinderung der Umlandwanderung	151
7.1	Fallbeispiel Tübingen, Französisches Viertel	153
7.2	Möglichkeiten und Grenzen der Innenentwicklung in Hamburg	156
7.3	Dokumentation:	
	• Innenentwicklungsstrategien in Bremen	159
8.	Zusammenfassung der Strategiediskussionen durch den Moderator	161
9.	Handlungsempfehlungen	163

Anhang

Abbildungen

Abb. 1:	Die Metropolregion Hamburg.....	18
Abb. 2:	Wanderungsverflechtung mit dem Umland (40 km Zone) von 1976 bis 1996 ..	19
Abb. 3:	Wanderung von und nach Hamburg 1995	20
Abb. 4:	Anteile der Altersgruppen an der Umlandwanderung von 1990 bis 1995.....	21
Abb. 5:	Altersaufbau der Bevölkerung in Hamburg 1995 und 2010	23
Abb. 6:	Fortzüge aus Hamburg in die Entfernungszonen des Umlands von 1976 bis 1996	24
Abb. 7:	Bevölkerung in den Entfernungszonen	27
Abb. 8:	Tagespendlerströme über die Hamburger Landesgrenze 1989 bis 1996.....	28
Abb. 9:	Erwerbstätige am Arbeitsort und am Wohnort Hamburg sowie Pendlersaldo 1970 bis 1996	29
Abb. 10:	Empfänger von Sozialhilfe und Asylbewerberleistungen in der Metropolregion Hamburg	35
Abb. 11:	Segregation der Wohnbevölkerung in Hamburg	37
Abb. 12:	Bevölkerungsentwicklung in ausgewählten Umlandgemeinden	39
Abb. 13:	Die Regionen Bremen und Berlin.....	57
Abb. 14:	Wanderungsbewegungen im engeren Verflechtungsraum Berlin	58
Abb. 15:	Fortzüge aus Hamburg und Bremen ins Umland	61
Abb. 16:	Neuvermietungsmieten in Hamburg 1977-1997	99
Abb. 17:	Fortzüge aus Hamburg ins Umland (40-km-Zone)	99
Abb. 18:	Anzahl und Verteilung großer Wohnungen in Hamburg	109

Tabellen

Tab. 1:	Bevölkerungswachstum und Wanderung zwischen 1987 und 1996.....	25
Tab. 2:	Bevölkerungsentwicklung im Umkreis von 40 km um das Hamb. Rathaus	26
Tab. 3:	Bevölkerungsentwicklung, Wanderung, Wohnungsbestand und Einkommen in ausgewählten Gemeinden des Hamburger Umlands	43
Tab. 4:	Quadratmeterpreise in DM für Grundstücke des individuellen Wohnungsbaus	97
Tab. 5:	Anzahl der Verkäufe von Ein- und Zweifamilienhäusern (bebaute Grundstücke) in Hamburg und im Umland (1995 und 1996).....	97
Tab. 6:	Übersicht über die Bauplatzangebote im Landkreis Harburg (31.12.1997)	98

0. UNTERSUCHUNGSKONZEPT UND KURZFASSUNG DER ERGEBNISSE

I

Die Umlandwanderung der Wohnbevölkerung ist ein seit Jahrzehnten mehr oder weniger drängendes Problem der Stadtforschung und Stadtpolitik. Glaubten Ende der 1980er Jahre Politiker und Forscher noch, daß der Trend zum Wohnen im Umland gebrochen ist, so zeigen die seit 1991 wieder rasant steigenden Zahlen der ins Umland abwandernden Haushalte, daß das Thema nichts von seiner Aktualität verloren und sogar noch an Brisanz hinzugewonnen hat. Immer deutlicher werden die finanziellen Unterschiede zwischen reichen Umlandgemeinden und verarmenden Kernstädten, immer gravierender auch die sozialstrukturellen Polarisierungen innerhalb der Kernstädte, die zu einem nicht unerheblichen Teil aus der überdurchschnittlichen Abwanderung von jungen einkommensstarken Haushalten mit Kindern resultieren.

Die Umlandwanderung bleibt zudem nicht allein auf die Wohnbevölkerung beschränkt. Sowohl gewerbliche als auch Dienstleistungsunternehmen verlegen ihren Standort immer häufiger in das Umland Hamburgs. Der Wohnfunktion folgt außerdem zunehmend der Einzelhandel, so daß es zur Bildung völlig neuer Zentralitäten in der Region Hamburg kommt.

Die Problematik der Suburbanisierung hat viele Dimensionen, die nicht allein die Kernstadt betreffen, sondern die Region als ganze. Zu denken ist dabei zum Beispiel an die Verschiebung der Raum-Zeit-Relationen, was die Bewältigung immer größerer (Pendel-) Entfernungen in immer geringeren Zeitblöcken ermöglicht und damit auch neue, aus Sicht Hamburgs peripher gelegene Wohngebiete für in der Kernstadt arbeitende Haushalte erschließt. Die aus dem Auseinanderfallen von Wohn- und Arbeitsstandort resultierenden Mobilitätsanforderungen können immer häufiger nur noch mit dem Auto absolviert werden, da die dispersen Siedlungsstrukturen der Peripherie die rentable Bereitstellung von ÖPNV-Angeboten verhindern. Nicht-automobile Bevölkerungsgruppen werden dadurch in ihrer Mobilität sehr stark eingeschränkt.

Dessen ungeachtet scheint die Attraktivität eines Fortzugs ins Umland ungebrochen zu sein. Als wichtigste Argumente gelten dabei die größere Nähe zu Grün- und Erholungsflächen, die Möglichkeit, die genutzte Wohnfläche innerhalb des eigenen finanziellen Rahmens vergrößern zu können, die Distanz zu den Zonen, in denen Lärm und Gestank am größten sind und schließlich die Chance, Eigentum zu bilden. In der Suburbanisierungsdiskussion gibt es nicht wenige Forscher, die den Wunsch der Haushalte nach einem bezahlbaren Eigenheim als deren handlungsleitendes Motiv für den Umzug ins Umland ansehen, da hier die Grundstücks- und Immobilienpreise in der Regel deutlich unter den Angeboten der Kernstadt liegen. Die Gegenposition dazu lautet, daß die fortziehenden Haushalte - insbesondere Familien mit Kindern - quasi zur Umlandwanderung gezwungen werden, da ihnen weder geeigneter und bezahlbarer Wohnraum zur Verfügung gestellt wird, noch auf ihre spezifischen Ansprüche an das Wohnumfeld eingegangen wird.

Mit den hier nur grob und ausschnitthaft benannten Problembereichen soll verdeutlicht

werden, daß es sich bei der Umlandwanderung der Wohnbevölkerung um ein hoch komplexes und nur schwer steuerbares Wirkgefüge handelt, bei dem Ursachen und Wirkungen nur schwer voneinander zu trennen sind und sich wechselseitig verstärken. Fundierte und nicht bloß auf einzelne Aspekte fokussierte Einschätzungen der Problematik der Suburbanisierung scheinen daher nur basierend auf dem Verständnis dieses strukturellen Wirkgefüges sowie der Handlungsweisen und -motivationen aller beteiligten Akteure - insbesondere der ab- und zuwandernden Haushalte - möglich zu sein.

II

Die Baubehörde Hamburg, Amt für Wohnungswesen, Referat für Übergreifende Grundsatz- und Rechtsfragen hat zu Beginn des Jahres 1998 die TU Hamburg-Harburg, AB 1-06 (Stadt- und Regionalsoziologie) mit einer wissenschaftlichen Untersuchung zu den „Auswirkungen der Umlandwanderungen auf den Hamburger Wohnungsmarkt“ beauftragt. Neben der Analyse der für die Fragestellung relevanten Aspekte waren die Vorbereitung, Durchführung und Auswertung eines Experten-Workshops, der Anfang Juli 1998 stattfand, zweiter wesentlicher Bestandteil des Auftrags. Mit dem Workshop wurde die Zielsetzung verfolgt, die Sachkenntnisse von Experten aus unterschiedlichen Bereichen (Wohnungsmarktforschung, Politik und Verwaltung, Projektentwickler, Bausparkassen, Wissenschaft) und Regionen (neben Hamburg wurden die beiden anderen Stadtstaaten Berlin und Bremen als Vergleichsregionen untersucht) zusammenzuführen und Interessenskonstellationen, die sich in der Praxis mitunter konfliktreich gegenüberstehen, zu einem konstruktiven Dialog zu Handlungsansätzen der künftigen Hamburger Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik zu motivieren.

Im vorliegenden Abschlußbericht finden sich sowohl die Ergebnisse der eigenständigen Untersuchung der TU als auch die Dokumentation der Diskussionen sowie der längeren Statements einzelner Experten auf dem Workshop.

Bevor im folgenden die Ergebnisse von Untersuchung und Workshop in einer Kurzfassung präsentiert werden, sollen zunächst Anliegen und Aufbau der von der TU durchgeführten wissenschaftlichen Untersuchung und die Konzeption des Workshops vorgestellt werden.

III

Ausgangspunkt der Untersuchung war die differenzierte Analyse des vorliegenden statistischen Materials zu Wanderungsströmen und der Bevölkerungsentwicklung in der Region Hamburg. Damit verbunden war die Zielsetzung, ein möglichst präzises Bild von der Struktur der ins Umland wandernden Haushalte zu erhalten, d.h. Aussagen zu Alter, Haushaltsgröße, bisheriger Wohnsituation, usw. treffen zu können. Sehr bald stellte sich jedoch heraus, daß die aus dem vorhandenen Datenmaterial zu gewinnenden Erkenntnisse über wandernde Haushalte in der Metropolregion Hamburg nicht ausreichend im Sinne der Fragestellung sind.

Parallel dazu wurden Forschungsberichte, wissenschaftliche Literatur und Prognosen ausgewertet. Diese wurden ergänzt durch eine Reihe von Expertengesprächen, die die TU mit Akteuren aus den Bereichen Wissenschaft und Forschung, mit Marktakteuren wie Maklern und Investoren sowie diversen Vertretern aus Hamburger, aber auch Berliner und Bremer Behörden führte. Das mit den Gesprächen verfolgte Anliegen war, Interessenskonstellationen zu verstehen, konkrete Handlungsweisen und dahinterstehende Handlungsmotivationen der verschiedenen Akteure kennenzulernen sowie mögliche Erklärungsansätze für die ablaufenden Wanderungsprozesse zu diskutieren.

Offensichtlich wurde dabei, daß ein gravierender Mangel in der gegenwärtigen Auseinandersetzung mit Suburbanisierungsprozessen darin liegt, daß keine umfassende Analyse und Differenzierung der Wanderungsmotive und Entscheidungsprozesse der Haushalte stattfindet. Zwar gibt es einige Forschungsbeispiele, in denen Motive der Wanderung abgefragt werden, doch bleiben die Nennungen hier nahezu zusammenhangslos nebeneinander stehen. Darüber hinaus entsteht der Eindruck, es handele sich bei den Motiven um konstant bleibende Größen, aus denen eindeutig bestimmbare Ansatzpunkte für eine künftige Einflußnahme seitens der planenden staatlichen Akteure hervorgehen.

Sehr deutlich zum Ausdruck kommt der genannte Mangel z.B. bei der Diskussion des Eigentumswunsches. Hier wird - ausgehend von der zu beobachtenden Nachfrage nach einer bestimmten Wohnform, die wiederum mit bestimmten Werten besetzt ist (Unabhängigkeit, Sicherheit, Entfaltung des Privaten...) - , die Schlußfolgerung gezogen, daß "die Leute nunmal so wohnen wollten" und deswegen die Notwendigkeit für die Planung besteht, geeignete Flächen und finanzielle Realisierungsmöglichkeiten für diese Wohnform zur Verfügung zu stellen. Andererseits - so die Argumentation - plane man zwangsläufig am Bedarf vorbei.

Die Schwäche der beschriebenen Argumentation liegt darin, daß von den faktischen Entscheidungen der Haushalte auf deren Bedürfnisse geschlossen wird. Aufgrund dieser Gleichsetzung ist keine klare Aussage darüber möglich, ob die Haushalte mit dem Eigenheim eine bestimmte Wohnform anstreben oder ob sie verschiedene Wohnbedürfnisse (z.B. Kündigungssicherheit, Verfügungsrechte, Statussymbol) nachfragen, die sie derzeit nur in der Wohnform des Eigenheims glauben realisieren zu können. Nicht thematisiert werden damit theoretisch mögliche Alternativen, d.h. städtische, jenseits des Eigenheims liegende Wohnformen, die dennoch die genannten Wohnbedürfnisse befriedigen.

Zudem wird bei der unterstellten anthropologischen Konstante, "die Leute wollten nunmal im Eigenheim wohnen", der Umstand ignoriert, daß Bedürfnisse im Laufe der Zeit vielfältigen gesellschaftlichen Einflüssen und damit auch Veränderungen unterliegen. Es handelt sich bei dem Wunsch nach dem Eigenheim also keineswegs um ein unbeeinflussbares, quasi naturwüchsiges Faktum, sondern um das Resultat konkreter und möglicherweise negativer Wohn- und Lebenserfahrungen in und mit der Stadt. Die Verwischung der Unterschiede zwischen Nachfrageverhalten und Bedürfnissen steht für die grundsätzliche Problematik, daß die Interessen und die Entstehungsprozesse von Entscheidungen der Haushalte nicht genügend hinterfragt werden.

Die TU-Forschungsgruppe hat daher versucht, ihre Handlungsempfehlungen auf der Grundlage der beispielhaften Rekonstruktion von Wohnungssuchverläufen und Wande-

rungsentscheidungen zu entwickeln. Hierzu wurde eine eigene Primärerhebung durchgeführt, die aus 21 qualitativen Interviews mit unterschiedlichen Haushaltstypen bestand. Das zentrale Anliegen war dabei herauszufinden, wie und wo einzelne Haushalte warum leben möchten und welche Anpassungsprozesse an die Realitäten des Marktes und die verschiedenen planerischen Steuerungspolitiken dabei stattfinden.

Die individuellen Wohnpräferenzen und letztlich die Entscheidung für einen bestimmten Wohnstandort müssen jedoch als das sich verändernde Resultat der bisherigen Wohnertfahrungen und verschiedener anderer Einflußfaktoren wie der eigenen biographischen Lebenssituation, Veränderungen am bisherigen Wohnort, Förderungsbestimmungen zur Eigentumbildung, der Lage auf dem Wohnungsmarkt usw. angesehen werden. Der Wanderungsentscheidung geht also ein Abwägungsprozeß voraus, bei dem scheinbar feststehende Grundentscheidungen durchaus ins Wanken geraten können. Von ganz besonderer Bedeutung sind dabei die Erfahrungen bei der Wohnungssuche, in deren Verlauf einzelne Argumente sehr unterschiedliche Gewichtungen erfahren können. Vernachlässigt eine Betrachtung diese unumgänglichen Differenzierungen bei der Analyse von Wanderungsentscheidungen, so sind in der Folge eindimensionale Handlungsansätze zu erwarten, die sich ausschließlich auf eine Teilgruppe von Haushalten und auf ein Steuerungsmedium - in der Regel auf Geld - konzentrieren. Einer solchen Vorgehensweise ist eine prozeßorientierte, nach Zielgruppen differenzierende und damit auch verschiedenartige Handlungsempfehlungen bündelnde Forschungs- und Handlungsstrategie gegenüberzustellen.

Die Untersuchungsergebnisse der TU flossen ein in den bereits angesprochenen Experten-Workshop, der am 6./7. Juli 1998 in Hamburg-Rissen stattfand. Prinzip des Workshops war es, möglichst viel Raum für den unmittelbaren Austausch der rund 30 Teilnehmer zu lassen. Es wurde daher auf längere Referate weitgehend verzichtet. Statt dessen erhielten die Teilnehmer an inhaltlich dafür geeigneten Stellen die Gelegenheit, in kurzen Statements Problemsicht und Handlungsweise der von ihnen vertretenen Institution darzustellen.

Am ersten Halbtage wurden - ausgehend von einem von der TU-Forschungsgruppe erstellten Vorbereitungspapier - Ausmaß, Struktur und Folgen der stattfindenden Suburbanisierungsprozesse diskutiert. Der Nachmittag des ersten Tages war dann der Frage nach den Wanderungsmotiven der Haushalte sowie den sich im Umland entwickelnden Strukturen gewidmet. Der zweite Tag stand ganz im Zeichen möglicher Handlungsansätze für Hamburg. Am Vormittag wurden dabei Strategien zu einer aus Sicht Hamburgs vorteilhaften Steuerung der Wanderungsbewegungen erörtert, am Nachmittag schließlich standen Ansätze zur Diskussion, die zu einer Steigerung der Attraktivität des Lebens in der Kernstadt und damit Wanderungsüberlegungen der Haushalte hinfällig werden lassen.

Der vorliegende Abschlußbericht der Untersuchung stellt zugleich die Dokumentation des Experten-Workshops dar und orientiert sich in seiner Gliederung daher auch am Aufbau des Workshops. Die mit schwarzem Seitenrand gekennzeichneten Texte dokumentieren die auf dem Workshop gehaltenen Statements. Sie sind entweder von den Vortragenden selbst verschriftlicht worden oder aber von der TU-Forschungsgruppe verfaßt und den Referenten autorisiert worden.

Kurzfassung

Umlandwanderung in Hamburg

Das erste Kapitel faßt die wichtigsten verfügbaren Daten zum Volumen und der Struktur der Umlandwanderung in der Region Hamburg zusammen und diskutiert die verschiedenen aus der Wanderung resultierenden Auswirkungen für Hamburg und die Umlandgemeinden.

In den letzten 20 Jahren sind im Durchschnitt jährlich fast 22.000 Hamburger ins Umland gewandert und knapp 15.000 von dort in die Kernstadt gezogen. Zu Beginn der 90er Jahre war ein starker Anstieg der Wanderung festzustellen, der bislang durch die Zuwanderung aus dem übrigen Bundesgebiet und dem Ausland ausgeglichen wurde.

Die Analyse der Altersstruktur zeigt, daß die aktivste Wanderungsgruppe die 25 bis 34-jährigen sind, d.h. die Berufseinsteiger und Haushaltsgründer, die allein ein Drittel aller Fort- und Zuzüge ausmachen. Die Zuwanderung aus dem Umland wird außerdem sehr stark durch die Ausbildungsjahrgänge (18 bis 24-jährige) dominiert. Relativiert werden muß die These, daß zum weit überwiegenden Teil Familien mit Kindern die Stadt verlassen. Ebenso sind Einschätzungen zu relativieren, der Anstieg der abwandernden jungen Haushalte sei ein Ergebnis gegenwärtiger Trends und veränderter Einstellungen: Da die geburtenstarken Jahrgänge der 60er Jahre mittlerweile in das Haushaltsgründungsalter gekommen sind, ist mit einem Ansteigen der Wanderungszahlen zu rechnen.

Anhand der Daten über die Zielgebiete der Abwanderer wird das räumlich konstante Wanderungsverhalten in den letzten 20 Jahren nachgewiesen. Hier wird deutlich, daß die direkten Nachbargemeinden in Schleswig-Holstein das zentrale Zuzugsgebiet für Hamburger Haushalte darstellen. Da sich eine Wanderungstendenz von Hamburg in immer entferntere Gemeinden kaum feststellen läßt, ist auch die zunehmende Desurbanisierung in der Region nicht unmittelbar auf die Umlandwanderung zurückzuführen.

Die wichtigsten Auswirkungen der seit langem andauernden Wanderungsprozesse innerhalb der Region Hamburg sind:

- Die Bevölkerungsverteilung in der Region hat sich erheblich verschoben; in den Stadtteilen der inneren Stadt findet ein Bevölkerungsaustausch statt.
- Die Bedeutung der Einpendler auf dem Hamburger Arbeitsmarkt, die mittlerweile rd. 30 % der Arbeitsplätze in Hamburg besetzen, nimmt kontinuierlich zu.
- Die Stadt Hamburg verliert jährlich je abwanderndem Einwohner rd. 6000 DM an Einnahmen. Dabei ist nicht entscheidend, ob die Abwanderer Einkommensteuerzahler sind oder nicht. Allein der Wegzug von Einwohnern, also die reduzierte Kopfzahl, macht das Gros der Hamburger Einnahmeverluste aus. Die Hamburger Verluste kommen keineswegs in gleicher Höhe als Einnahmegewinne den Gemeinden im Umland zugute. Das heißt, auch die Region als Ganze verliert finanzielle Ressourcen.
- Sozialräumliche Auswirkungen der Wanderungsprozesse sind sowohl innerhalb der Kernstadt als auch zwischen Kernstadt und Umland und innerhalb des Umlands zu beobachten. Die sozialen Segregationsprozesse mindern die Lebensqualität in der Stadt und

sind damit auch eine wichtige Ursache für weitere Wanderungen an den Stadtrand oder ins Umland (Selbstverstärkungseffekt).

Am Ende des ersten Kapitels wird gezeigt, daß heute mehr denn je ein differenzierter Blick auf das Umland bzw. die verschiedenen Umlandgemeinden nötig ist. Weder verlaufen die Wachstumsprozesse einheitlich, noch reagieren die Gemeinden in gleicher Weise auf den Zuwanderungsdruck aus der Kernstadt. Berücksichtigt man neben der Bevölkerungs- und Siedlungsentwicklung auch die bestehenden ökonomischen Verflechtungen, dann wird deutlich, daß das Verhältnis zwischen Kernstadt und Umland neu bestimmt werden muß. Das Umland besitzt eine z.T. modernere Wirtschaftsstruktur als die Kernstadt und entwickelt sich weitaus dynamischer als diese; die Gemeinden im Umland verfolgen zunehmend ihre eigenen Interessen, die nicht mehr in einem direkten Abhängigkeitsverhältnis zur Kernstadt stehen und die auch zwischen den Gemeinden sehr stark differieren können.

Vergleichsregionen Bremen und Berlin

Die hier angedeuteten Auswirkungen der Umlandwanderung treffen in unterschiedlichem Ausmaß auf alle Großstädte in Deutschland zu. Die beiden gewählten Vergleichsregionen, die Stadtstaaten Berlin und Bremen, sind darüber hinaus mit vergleichbaren finanziellen Auswirkungen konfrontiert. Und zumindest in der Bremer Region lassen sich auch in bezug auf das Niveau, den Verlauf und die Zielgebiete der Wanderung erhebliche Parallelen zu den Wanderungsprozessen in der Region Hamburg feststellen.

Die Situation in und um Berlin läßt sich dagegen mit den westdeutschen Regionen kaum vergleichen, und aufgrund dieser Unterschiede muß auch der These widersprochen werden, in Berlin finde derzeit ein Prozeß der „nachholenden Suburbanisierung“ statt. Im Berliner Umland wird wahrscheinlich kein „Speckgürtel“ nach westdeutschem Muster entstehen, sondern eine sehr heterogene Raumstruktur, in der verschiedenste Investorenprojekte gleichzeitig und in unmittelbarer Nachbarschaft zu von der Wachstumsdynamik weitgehend abgekoppelten Brandenburgischen Dörfern existieren werden.

Auffällig sind zudem die – aus westdeutscher Sicht – deutlich überzogen wirkenden Reaktionen auf die zunehmende Umlandwanderung innerhalb der Berliner Politik und Stadtföfentlichkeit. Der Versuch, den abwanderungswilligen Haushalten in der Kernstadt ähnlich attraktive Bedingungen für den Einfamilienhausbau wie im Umland zu schaffen, ist zwar aufgrund der enormen Flächenreserven in Berlin eine mögliche Handlungsoption. Sie geht jedoch derzeit zu Lasten einer ebenso erforderlichen Innenentwicklung und eines – den veränderten Umständen angepaßten – sozialen Geschoßwohnungsbaus.

Motive der Wanderung

Gegenstand des dritten Kapitels sind die Wanderungsmotive der Haushalte, d.h. die Frage, warum sich viele Haushalte dafür entscheiden, in das Hamburger Umland zu ziehen. Üblicherweise wird diese Frage mit dem Verweis auf die sehr unterschiedlichen Preisstrukturi-

ren auf dem Grundstücks- und Immobilienmarkt zwischen Hamburg und seinem Umland beantwortet. Und in der Tat stellen für Haushalte, die an Eigentumbildung interessiert sind, die z.T. erheblichen Preisunterschiede einen großen Anreiz dar, in eine Gemeinde des Umlands zu ziehen. Betrachtet man allerdings den der Abwanderung ins Umland vorausgehenden Such- und Entscheidungsprozeß etwas genauer – dies war das zentrale Anliegen der qualitativen Primärdatenerhebung der TU-Forschungsgruppe, auf die sich im folgenden bezogen wird -, so zeigt sich, daß die Bedeutung der Preisstrukturen relativiert werden muß.

Festzustellen ist, daß ein großer Teil der letztlich ins Umland ziehenden Haushalte zu Beginn der Suche zwar aus der bisherigen Wohnung ausziehen möchte (häufig aufgrund der nicht mehr angemessenen Größe der Wohnfläche), jedoch weder beabsichtigt, das städtische Umfeld zu verlassen noch Eigentum zu bilden. Zu welchem Zeitpunkt der Suche und aus welchen Gründen heraus dieser Umschwung dann doch stattfindet, kann nicht pauschal gesagt werden. Die TU-Studie schlägt daher die Bildung von Wanderungstypen vor, denen jeweils unterschiedliche Entscheidungsmuster zugeordnet werden. Dabei zeigt sich, daß scheinbar zentrale Kriterien wie die Preisstrukturen oder die Nähe zum Grün für die einzelnen Typen sehr unterschiedliche Gewichtungen erlangen können. Während beispielsweise die Kosten des Wohnens für den Typ des „Preisoptimierers“ von ausschlaggebender Bedeutung sind, dem Ansprüche an das Objekt selbst und das Wohnumfeld untergeordnet werden, orientiert sich der Wanderungstyp des „Lebensqualitätsoptimierers“ vor allem daran, ob der Wohnstandort individuelle Gestaltungs- und Aneignungsmöglichkeiten bietet und damit der Entfaltung des eigenen – grundsätzlich durchaus städtisch orientierten - Lebensstils entgegenkommt. Die Bildung von Eigentum ist für diesen Typ kein Selbstzweck, sondern dient allenfalls als Mittel dazu, eine große und bezahlbare Wohnung zu bekommen.

Haushalte eines dritten Typs streben einen biographischen Zirkelschluß an. Es handelt sich hier um Personen, die in einem Eigenheim auf dem Land oder in der Vorstadt aufgewachsen sind, und die nach der ausbildungsbedingten Zwischenstation in der Stadt nun zurück ins Eigenheim streben. Der vierte Typ – die „Nicht-Wanderer“ – ähneln bezüglich ihrer Wohnpräferenzen den Lebensqualitätsoptimierern, sie entscheiden sich jedoch letztlich vor allem aufgrund der Bedeutung, die sie dem Wohnquartier beimessen, für die Stadt. Einen letzten Typus bilden die „verhinderten Zuwanderer“, d.h. Haushalte, die aus anderen Gegenden der Bundesrepublik in die Region Hamburg ziehen, jedoch aufgrund mangelnder Unterstützung bei der Wohnungssuche sehr schnell davon Abstand nehmen in der Kernstadt nach einer Wohnung zu suchen, und sich im Umland ansiedeln.

Eine solche Differenzierung von Wanderungstypen mit je eigenen Such- und Entscheidungsprozessen ist in den Augen der TU-Forschungsgruppe unumgänglich, wenn zielgruppengenaue Handlungsansätze formuliert werden sollen. Insofern ist auch nicht nach einem Königsweg im Umgang mit der Suburbanisierung zu suchen, sondern nach einem Bündel verschiedener Ansätze, das möglichst für jeden dieser Wanderungstypen Maßnahmen enthält, die einen Fortzug ins Umland überflüssig werden lassen.

Ausblick: Bevölkerungs- und Wanderungsbewegungen in den nächsten Jahren

Von besonderem Interesse für die Ausrichtung der künftigen Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik Hamburgs ist die Frage, welche Prognosen über die in den nächsten Jahren zu erwartenden Bevölkerungs- und Wanderungsbewegungen getroffen werden können. Auf dem Workshop wurden daher verschiedene Experten um ihre Einschätzung gebeten. Dabei zeigte sich jedoch, daß zuverlässige Prognosen schon deshalb kaum möglich sind, da zentrale Annahmen und Einflußfaktoren - so z.B. die künftige Entwicklung des Wohnungsmarkts, das Baulandangebot im Umland oder demographische Entwicklungen wie der in den nächsten Jahren zu erwartende Rückgang der Personen im Alter zwischen 25 und 40 Jahren - in ihren Auswirkungen auf die Suburbanisierung völlig unterschiedlich interpretiert werden. Im Ergebnis entstehen daher voneinander stark abweichende Prognosen: Während das Statistische Landesamt für die nächsten Jahre einen konstanten Rückgang der Umlandwanderung annimmt und für das Jahr 2003 mit einem Saldo von nur noch 5000 Einwohnern rechnet, geht das Pestel-Institut von einem kontinuierlichen Anstieg der Wanderung aus, die im Jahre 2003 in einem Saldo von knapp 14.000 Einwohnern gipfelt. Erst danach sei ein Rückgang des Saldos zu erwarten.

Handlungsansätze I: Eigentumsstrategien als Möglichkeit zur Steuerung der Umlandwanderung

Aus der Perspektive Hamburgs lassen sich zwei unterschiedliche Handlungsansätze im Umgang mit den anhaltenden Suburbanisierungsprozessen erkennen. Der erste Ansatz – der im folgenden kurz beschrieben wird - knüpft an der Feststellung an, daß die Abwanderung ins Umland vielfach mit der Bildung von Wohneigentum verbunden ist, und versucht, die potentiellen Abwanderer mit Hilfe von verschiedenen Strategien der Eigentumsförderung zum Verbleib in Hamburg zu motivieren.

Innerhalb dieser Strategie gibt es eine breite Palette von denkbaren Maßnahmen. Der vermutlich naheliegendste Ansatzpunkt ist darin zu sehen, das Angebot an zur Verfügung stehenden Flächen für den niedergeschossigen Wohnungsbau zu erhöhen. Es ist zudem davon auszugehen, daß eine großzügige Erweiterung des Flächenangebots preisdämpfende Wirkungen zur Folge hätte, was ebenfalls im Interesse dieser Strategie wäre. Die Schwierigkeiten der Flächenerweiterung liegen vor allem in der Aktivierung der Flächenreserven, da diese größtenteils in Gebieten mit sehr hohen Erschließungskosten liegen. Zudem gibt es deutliche Anzeichen dafür, daß die Ausweisung großer zusammenhängender Neubaulflächen nicht nachfragegerecht ist.

Der zweite Ansatzpunkt ist in der Subventionierung der Haushalte zu sehen und damit in der Zielsetzung, die Schwelle zum Erwerb von Wohneigentum zu senken. Denkbar sind hierzu verschiedene, zum Teil bereits seit Jahren praktizierte, zum Teil aber auch neuartige Maßnahmen: Die Vergabe zinsgünstiger Kredite, die Verbilligung der abzugebenden Grundstücke oder Ansätze zur Senkung der Baukosten (z.B. durch Bieterverfahren oder

Verfahrensbeschleunigungen). Bei all diesen Maßnahmen ist zu überprüfen, ob die gewünschten steuernden Effekte tatsächlich erreicht werden oder ob durch attraktive Förderangebote eine ganz neue Nachfrage stimuliert wird und Haushalte angesprochen werden, die ohne derartige Angebote in ihren Mietwohnungen verblieben wären.

Zu den denkbaren Maßnahmen zählt auch die Förderung von Produktinnovation, d.h. die Entwicklung von Bauformen, die zugleich den differenzierten Ansprüchen der nachfragenden Haushalte gerecht werden und stadtverträglich sind. Berlin hat zur Unterstützung solcher Innovationen z.B. einen Wettbewerb unter dem Thema „Das städtische Haus“ durchgeführt.

Der Erfolg der Eigentumsstrategien hängt allerdings nicht allein von den monetären Leistungen und den Grundstücken ab, die die Kommune den Haushalten zur Verfügung stellt, sondern auch davon, wie diese Angebote der interessierten Öffentlichkeit präsentiert und vermittelt werden. Hierzu bedarf es insbesondere einer engeren Koordinierung einzelner städtischer Behörden und Dienststellen.

Handlungsansätze II: Strategien der Innenentwicklung zur Verhinderung der Umlandwanderung

Der zweite von der Hamburger Wohnungspolitik beeinflussbare Handlungsansatz im Umgang mit der Umlandwanderung ist der der Innenentwicklung. Hierunter ist die Qualifizierung des Wohnens und Lebens in den städtischen Quartieren zu verstehen. Die hinter dem Ansatz stehende Zielsetzung lautet, potentielle Abwanderer nicht nur innerhalb Hamburgs zu halten, sondern möglichst innerhalb ihres bisherigen Stadtteils. Es geht also darum, Fortzüge nicht bloß zu steuern, sondern sie durch Attraktivitätssteigerungen innerstädtischer Wohnstandorte obsolet werden zu lassen.

Im Unterschied zu dem Handlungsansatz ‘Eigentumsstrategien‘ bezieht sich die Innenentwicklung nicht allein auf die Wohnung und das unmittelbare Wohnumfeld, sondern auf den gesamten Stadtteil. Maßnahmen im Bereich der Innenentwicklung reichen von der Erweiterung des Angebots an großen und bezahlbaren Wohnungen über die Einrichtung sauberer und attraktiver Grünflächen im Quartier bis hin zur Förderung der Kinder- und Jugendlichenfreundlichkeit.

Innenentwicklung bezieht sich zudem keineswegs nur auf den Bestand, sondern meint auch die gezielte Aktivierung von innenstadtnah gelegenen Brachen oder Konversionsflächen und damit die Schaffung neuer urbaner Kerne. Auf dem Workshop diente als Beispiel für einen solchen Ansatz die Entwicklung des Französischen Viertels in Tübingen.

Aus der für die Innenentwicklung kennzeichnenden Verknüpfung von Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik resultiert die sehr hohe Komplexität dieses Ansatzes, die es fast unmöglich macht, unmittelbare Wirkungszusammenhänge herzustellen. So wird sich z.B. kaum nachweisen lassen, ob eine zusätzliche Spielstraße tatsächlich weniger abwandernde Haushalte zur Folge hat. Für die Strategie der Innenentwicklung gilt, daß Einzelmaßnah-

men zumeist wirkungslos verpuffen, und daß die Wirksamkeit der Strategie in dem Maße zunimmt, in dem es gelingt, Maßnahmen in einem Quartier zu bündeln.

Im Unterschied zu den sehr direkt steuernden Eigentumsstrategien handelt es sich bei der Innenentwicklung damit um eine breiter angelegte und qualitativ ausgerichtete Steuerungsmöglichkeit, die nicht nur den Haushalten zugute kommt, die unmittelbar vor dem Fortzug stehen, sondern allen Bewohnern eines Quartiers.