

# **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

<b>Begrüßung Dr. Pelikan</b> .....	1
<b>0.    Untersuchungskonzept und Kurzfassung der Ergebnisse</b> .....	7
<b>1.    Umlandwanderung in Hamburg</b> .....	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
<b>2.    Vergleichsregionen Berlin und Bremen</b> .....	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
<b>3.    Motive der Wanderung</b> .....	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

<b>4.</b>	<b>Ausblick: Bevölkerungs- und Wanderungsbewegungen in den nächsten Jahren</b> .....	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
<b>5.</b>	<b>Zusammenfassung der Vorträge und Diskussionen durch den Moderator</b> ..	121
<b>6.</b>	<b>Handlungsansätze I: Eigentumsstrategien als Möglichkeit zur Steuerung der Umlandwanderung</b> .....	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
<b>7.</b>	<b>Handlungsansätze II: Strategien der Innenentwicklung zur Verhinderung der Umlandwanderung</b> .....	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
<b>8.</b>	<b>Zusammenfassung der Strategiediskussionen durch den Moderator</b> .....	161
<b>9.</b>	<b>Handlungsempfehlungen</b> .....	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

# 1. UMLANDWANDERUNG IN HAMBURG

## 1.1 Abgrenzung des Betrachtungsraums

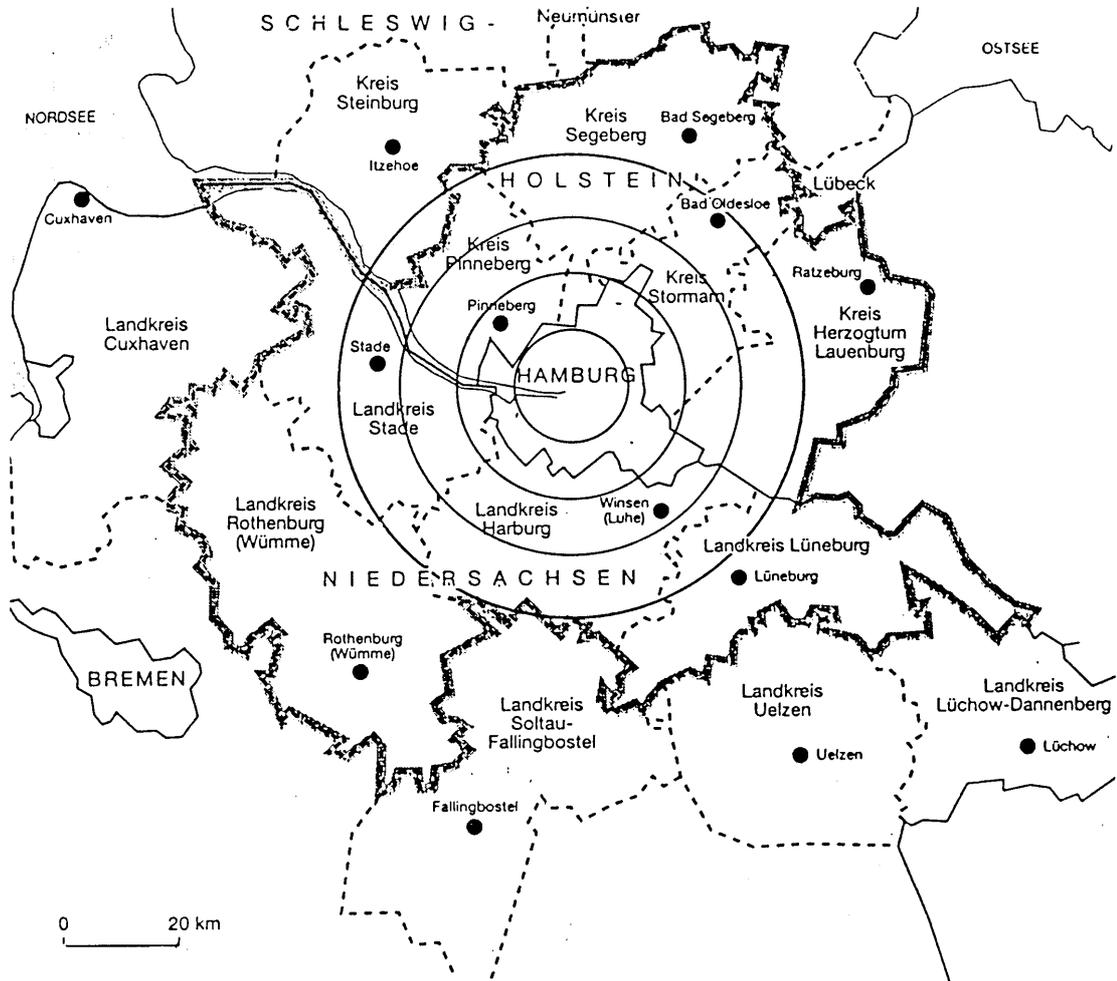
In bezug auf die Gebiete, die für die Wanderungsverflechtungen Hamburgs mit seinem Umland relevant sind, soll in einem ersten Schritt das Hamburger Umland genauer eingegrenzt werden. Eine Möglichkeit der Bestimmung des Umlands sind die administrativen Grenzen. Danach bestehen intensive Verflechtungsbeziehungen zu vier Kreisen in Schleswig-Holstein (Pinneberg, Segeberg, Herzogtum Lauenburg, Stormarn) sowie zwei Kreisen in Niedersachsen (Harburg, Stade). Das Regionale Entwicklungskonzept (REK) rechnet außerdem zwei weitere Kreise in Niedersachsen (Rotenburg, Lüneburg) zur engeren Metropolregion.

Eine wesentlich bessere Datengrundlage als die Kreisstatistiken bietet die Regionalstatistik des Statistischen Landesamtes Hamburg, in der die Hamburger Stadtteile und die Umlandgemeinden in Entfernungszonen um das Hamburger Rathaus eingeteilt sind.

Entfernungszone um das Hamburger Rathaus	Stadtteile/Gemeinden (Beispiele)
bis 5 km	Innenstadtnahe Stadtteile von Ottensen über Eppendorf bis Hamm nördlich der Elbe und Wilhelmsburg südlich der Elbe
5 bis 10 km	Von Nienstedt im Westen über Niendorf bis Billstedt; südlich der Elbe: Finkenwerder und Harburg
10 bis 20 km in Hamburg 10 bis 20 km im Umland	Von Blankenese über Langenhorn und Rahlstedt bis nach Bergedorf; südlich der Elbe: Neugraben-Fischbek und die südlichen Stadtteile des Bezirks Harburg Die großen Städte Norderstedt, Pinneberg und Wedel im Norden, Neu-Wulmsdorf und Seevetal im Süden
20 bis 30 km	Große Gemeinden im Norden sind Uetersen, Quickborn, Henstedt-Ulzburg, Ahrensburg; Buxtehude, Buchholz, Winsen im Süden
30 bis 40 km	Große Gemeinden sind Elmshorn und Kaltenkirchen

Die meisten der im folgenden verwendeten statistischen Daten beziehen sich auf diese Entfernungszonen. Innerhalb der 40-km-Zone lebten Ende 1996 ca. 2.800.000 Menschen, davon ca. 60% in Hamburg. Fast 80% wohnten in Schleswig-Holstein und in den Hamburger Stadtteilen nördlich der Elbe.

Abb. 1: Die Metropolregion Hamburg

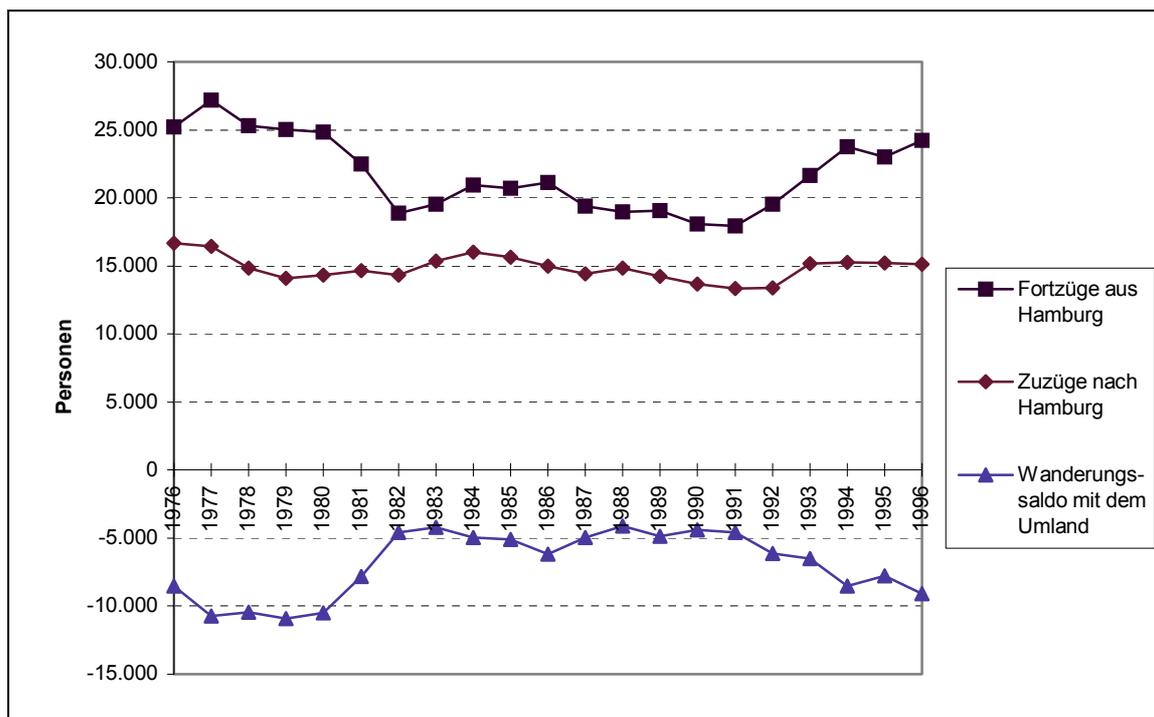


Quelle: Stadtentwicklungsbehörde Hamburg, eigene Bearbeitung

## 1.2 Volumen der Wanderung

In den 21 Jahren von 1976 bis 1996 sind 456.900 Personen in das Umland (40 km Zone) gewandert, im Durchschnitt 21.760 Personen pro Jahr. Im gleichen Zeitraum sind 312.000 Personen aus dem Umland nach Hamburg gezogen, durchschnittlich 14.860 pro Jahr.

Abb.2: Wanderungsverflechtung mit dem Umland (40 km Zone) von 1976 bis 1996



Quelle: Statistisches Landesamt Hamburg, eigene Darstellung

Welchen Anteil hat die Umlandwanderung an der gesamten Wanderung?

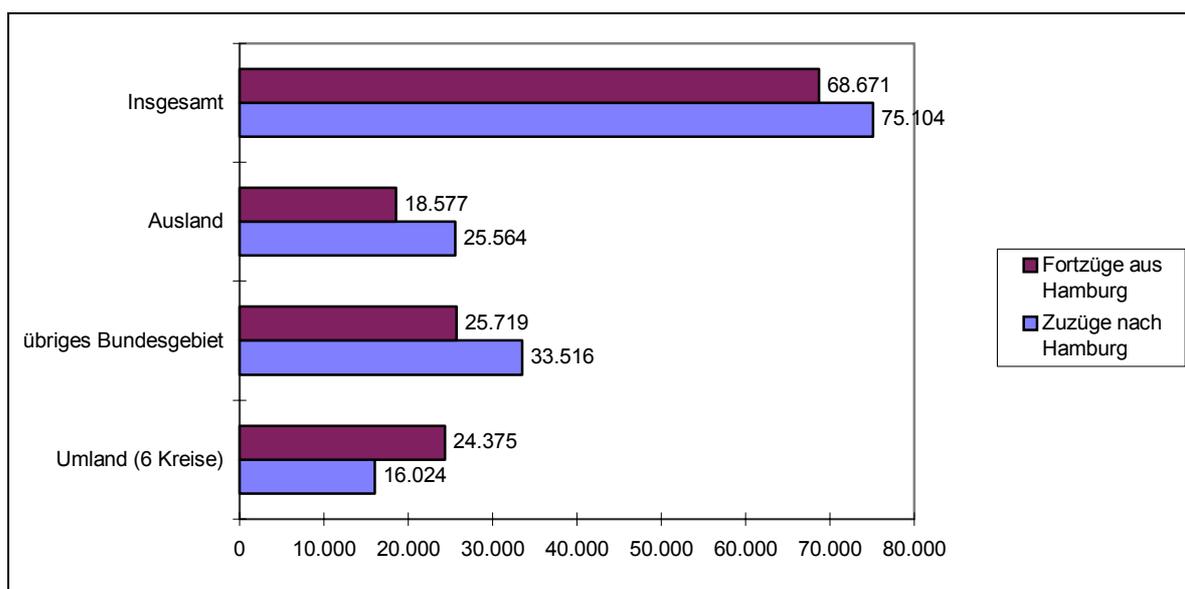
- Von allen Hamburgern, die innerhalb der 40 km Zone umziehen, also inkl. der Umzüge innerhalb Hamburgs, ziehen im Durchschnitt 12 bis 15 % ins Umland.
- Von allen Hamburgern, die die Stadt verlassen, also bezogen auf sämtliche Fortzüge, ziehen 34 % ins Umland (1996).
- Von allen Neu-Hamburgern, also bezogen auf sämtliche Zuzüge, stammen 20 % aus dem Umland (1996).

### Bevölkerungsaustausch in Hamburg

Das negative Wanderungssaldo Hamburgs mit dem Umland wurde zwischen 1987 und 1997 durch ein positives Wanderungssaldo mit dem Ausland und dem übrigen Bundesgebiet ausgeglichen. Nach der extrem hohen Zuwanderung aus den neuen Bundesländern und dem Ausland in den Jahren 1989 und 1990, die zu einem absolutem Wanderungsgewinn

für Hamburg von jeweils ca. 30.000 Personen geführt hat, schwächt sich der Wanderungsgewinn seitdem immer mehr ab. Die Abbildung 3 zeigt die absoluten Anteile der drei Wanderungsgruppen an der gesamten Wanderung für 1995. In den Jahren 1996 und 1997 ist die Zuwanderung weiter gesunken und auch die Fortzüge ins Ausland sind angestiegen, so daß seit Oktober 1996 das geringer werdende positive Wanderungssaldo unter dem konstant negativen natürlichen Saldo liegt und Hamburg dementsprechend seit diesem Zeitpunkt eine rückläufige Bevölkerungszahl aufweist. Im Jahr 1998 wird zum ersten Mal seit 1986 auch wieder ein negatives Wanderungssaldo zu verzeichnen sein.

Abb. 3: Wanderung von und nach Hamburg 1995



Quelle: Statistisches Landesamt Hamburg, eigene Berechnungen

#### Zusammenfassung der quantitativen Befunde:

- Die höchsten negativen Wanderungssalden mit dem Umland traten Ende der 70er und ab Mitte der 90er Jahre auf.
- Die in der ersten Hälfte der 90er Jahre zu verzeichnende Kompensation der Wanderungsverluste Hamburgs mit dem Umland durch die Zuzüge aus dem Ausland und dem übrigen Bundesgebiet trifft für die Gegenwart nicht mehr zu.

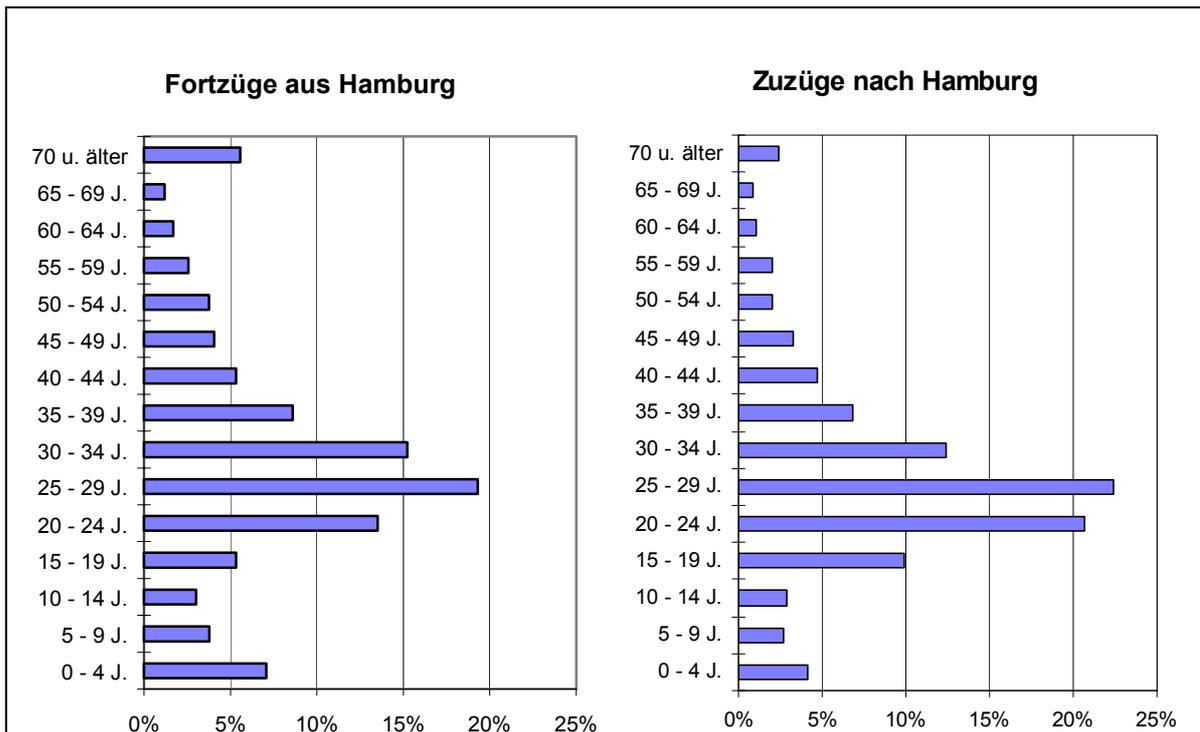
## 1.3 Struktur der Wanderung

### 1.3.1 Alters- und Haushaltsstruktur

Über die Strukturen der abwandernden *Haushalte* liegen keinerlei Daten vor. Die *personenbezogenen* Altersangaben zeigen, daß ein Drittel der Abwanderer zwischen 25 und 34 Jahre alt ist. Diese Gruppe ist zu einem guten Teil der jungen Elterngeneration zuzurechnen, was auch an dem relativ hohen Anteil der abwandernden Kinder unter fünf Jahren deutlich wird. Eine offene Frage ist, ob es sich hier auch um Berufseinsteiger handelt, die wegen einem Arbeitsplatz ins Umland ziehen.

Bei der Zuwanderern gehört ebenfalls ein Drittel zur Altersgruppe der 25-34jährigen, die zu einem großen Teil aufgrund ihres Berufseinstiegs in die Kernstadt ziehen. Ein knappes weiteres Drittel gehört zu der Gruppe der Ausbildungszuwanderer (15-24 J.). Die folgende Abbildung gibt einen detaillierten Überblick über die durchschnittlichen Anteile der Altersgruppen an der Umlandwanderung in der ersten Hälfte der 90er Jahre (bezogen auf die acht Kreise).

Abb. 4: Anteile der Altersgruppen an der Umlandwanderung von 1990 bis 1995



Quelle: Statistisches Landesamt Hamburg, eigene Darstellung

### **Die Mehrheit der Haushalte zieht ohne Kinder ins Umland**

In den Jahren 1990 bis 1995 sind im Jahresdurchschnitt knapp 8.000 Personen zwischen 25 und 34 Jahren sowie ca. 1.600 Kinder unter 5 Jahren in die acht untersuchten Umlandkreise gezogen. Wird von einer idealtypischen jungen Familie, d.h. zwei Personen mit einem Kleinkind ausgegangen, dann sind pro Jahr ca. 1.600 dieser Idealfamilien ins Umland abgewandert. Allerdings blieben dann immer noch über 4.800 Personen (60 % dieser Altersgruppe), bzw. 2.400 junge Paare übrig, die ohne Kind ins Umland ziehen. Diese Zahlen weisen darauf hin, daß junge Haushalte anscheinend nicht nur wegen der Kinder ins Umland abwandern, bzw. daß viele ihre Kinderwünsche erst nach der Abwanderung verwirklichen.

Eine vergleichbare Rechnung läßt sich für die Gesamtheit der Kinder unter 15 Jahren und die Elterngeneration (25 bis 44 Jahre) aufstellen. Bei einer durchschnittlichen Kinderzahl je Familie von 1,5 Kindern<sup>1</sup> ergeben sich 2.100 Familien, die zwischen 1990 und 1995 pro Jahr abgewandert sind. Auch bei dieser Rechnung bleiben ca. 3.400 Paare dieser Altersgruppe (bzw. 60 % der Personen) übrig, die jeweils ohne Kinder (unter 15 Jahren) ins Umland gezogen sind.

### **Fast 5 % der jungen Haushalte mit Kindern zieht aus Hamburg ins Umland**

Von den in Hamburg lebenden Haushalten bestehen ca. 33.200 aus Ehepaaren mit Kindern, bei denen die Bezugsperson unter 35 Jahre alt ist (Mikrozensus 1996). Legt man die Abwanderung der 1.600 Idealfamilien mit einem Kind unter 5 Jahren zugrunde, dann sind zwischen 1990 und 1995 fast 5 % der jungen Haushalte pro Jahr ins Umland gewandert.

### **Demographische Entwicklungen beeinflussen die Wanderungszahlen**

Bei der Interpretation der Wanderungsdaten ist der Einfluß demographischer Entwicklungen zu berücksichtigen. So sind die geburtenstarken Jahrgänge der 60er Jahre mittlerweile in die Phase der Haushaltsgründung gekommen, d.h. die Nachfrage nach preiswerten und familienfreundlichen Wohnungen ist gestiegen (vgl. Abbildung 5). Wenn diesen jungen Haushalten keine entsprechenden Angebote in der Stadt gemacht werden, weichen sie u.a. ins Umland aus. Die seit 1990 stark gestiegene Zahl der abgewanderten Personen zwischen 25 und 34 Jahren ist neben der Anspannung auf dem Wohnungsmarkt auch auf diese Entwicklung zurückzuführen.

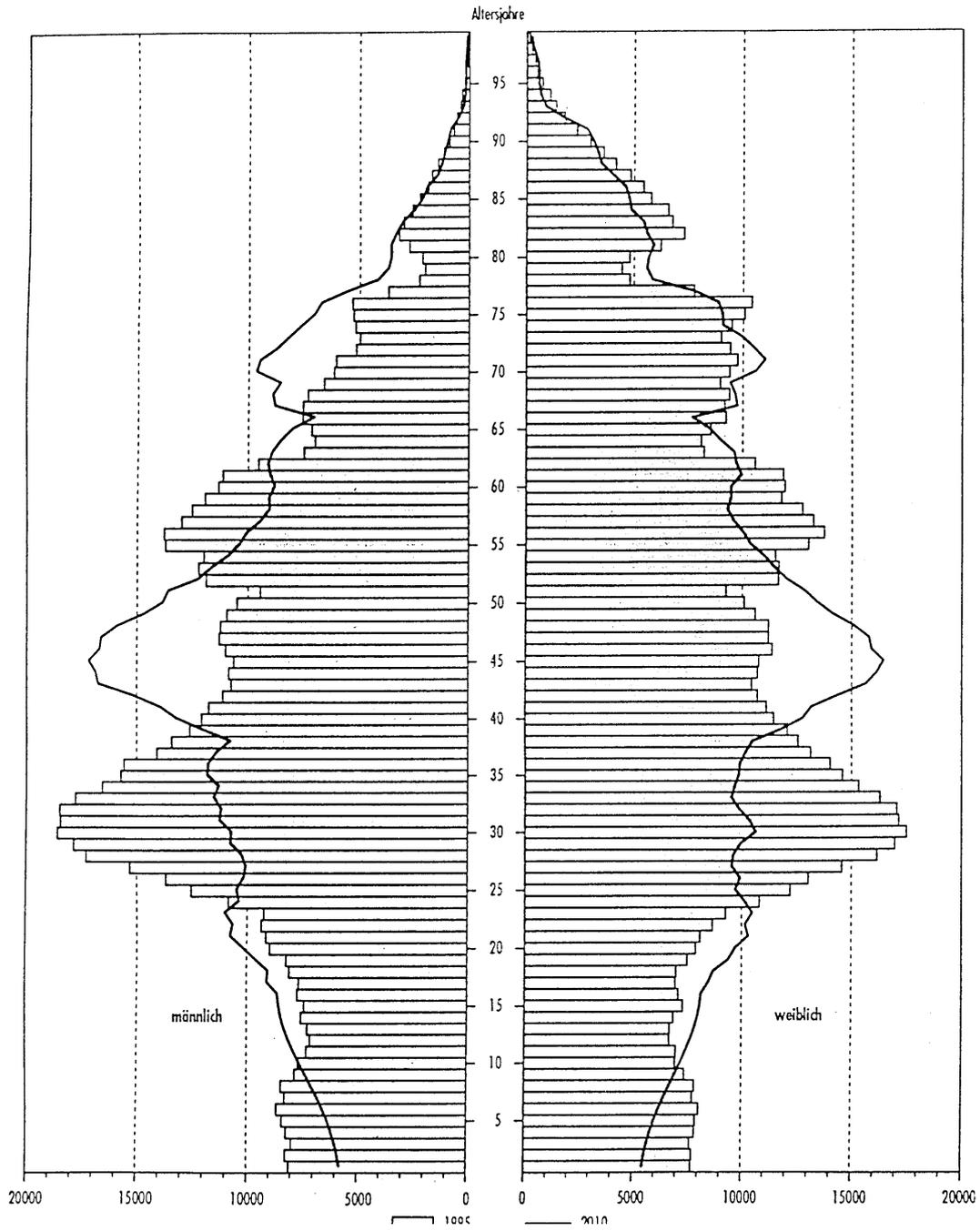
Die Altersstruktur beeinflußt ebenso die Zuwanderung, da die Ausbildungsjahrgänge aufgrund des sog. Pillenknicks abnehmen. Dementsprechend ist die Zuwanderung insbesondere der 20 bis 24-jährigen seit 1990 stark rückläufig.

Der Einfluß der demographischen Entwicklung ist auch ein wichtiger Indikator bei der Vorausschätzung des Statistischen Landesamtes über die Entwicklung der Umlandwanderung in den kommenden Jahren (vgl. Kapitel 4).

---

<sup>1</sup> Nur in 18,5 % der 908.600 Hamburger Haushalte leben Kinder unter 18 Jahren. In diesen Haushalten sind dies im Durchschnitt 1,6 Kinder (Mikrozensus). Untersuchungen des Statistischen Landesamtes haben weiterhin ergeben, daß bei der Erstbelegung von Einfamilienhäusern die Haushaltsgröße 3,5 Personen beträgt, beim Erstbezug von Geschloßwohnungen dagegen nur 2,4 Personen.

Abb. 5: Altersaufbau der Bevölkerung in Hamburg 1995 und 2010 (Mittlere Variante)

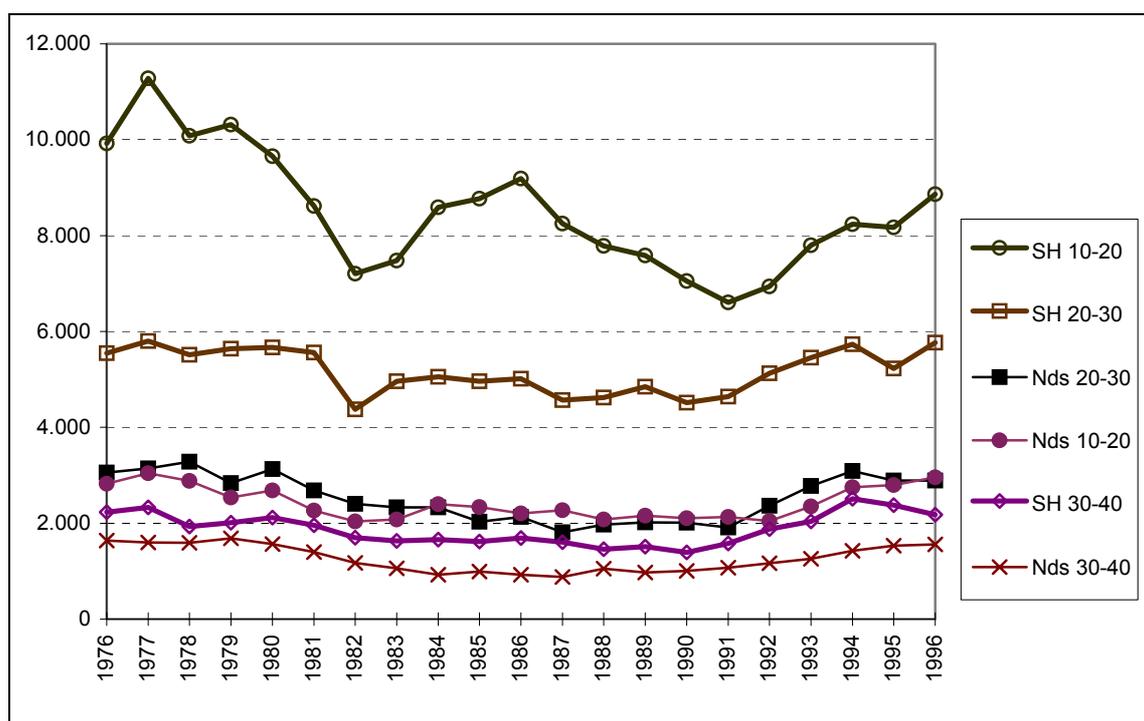


aus: Hamburg in Zahlen 7/1996

### 1.3.2 Zielgebiete der Umlandwanderer

Von den 456.900 Hamburgern, die zwischen 1976 und 1996 in die Umlandgemeinden innerhalb der 40 km Zone gezogen sind, haben über 71 % ihren neuen Wohnort in Schleswig Holstein gewählt, nur 29% sind nach Niedersachsen gezogen. Auffällig ist, daß allein 39 % der gesamten Umlandwanderer in die schleswig-holsteinische Nahzone (10-20 km) gezogen sind. Das folgende Diagramm gibt einen Überblick über die Verteilung der Wanderung auf die einzelnen Entfernungszonen.

Abb.6: Fortzüge aus Hamburg in die Entfernungszonen des Umlands von 1976 bis 1996



Quelle: Statistisches Landesamt Hamburg, eigene Darstellung

#### Die zunehmende Desurbanisierung resultiert nicht unmittelbar aus der Abwanderung von Hamburger Haushalten

Die vergleichende Betrachtung der Daten zum Bevölkerungswachstum und zur Wanderung zeigt, daß ein besonders dynamisches Bevölkerungswachstum in den entfernteren Zonen zu verzeichnen ist, während die aus Hamburg fortziehenden Haushalte sich überwiegend auf den Nahbereich konzentrieren. Die Dynamik in den Gemeinden der entfernteren Zonen kann daher nicht unmittelbar auf den Zuzug Hamburger Haushalte zurückgeführt werden. Allerdings werden durch die starke Nachfrage in den Gemeinden des Nahbereichs Verdrängungsprozesse und Folgeumzüge ausgelöst.

Tab. 1: Bevölkerungswachstum und Wanderung zwischen 1987 und 1996

	Bevölkerung		Wanderung		
	Veränderung von 1987-1996		Summe der Fortzüge aus HH 87- 96	Summe der Zuzüge nach HH 87-96	Saldo zugunsten Umland
<b>Schleswig-Holstein</b>					
10 bis 20 km	<b>16.154</b>	6,3%	77.283	59.653	<b>17.630</b>
20 bis 30 km	<b>28.570</b>	12,4%	50.495	34.781	<b>15.714</b>
30 bis 40 km	<b>25.056</b>	15,2%	18.517	12.140	<b>6.377</b>
10-40 km insgesamt	<b>69.780</b>	10,7%	146.295	106.574	<b>39.721</b>
<b>Niedersachsen</b>					
10 bis 20 km	<b>10.138</b>	14,4%	23.645	15.563	<b>8.082</b>
20 bis 30 km	<b>21.512</b>	15,3%	23.751	15.063	<b>8.688</b>
30 bis 40 km	<b>19.585</b>	16,9%	11.920	7.472	<b>4.448</b>
10-40 km insgesamt	<b>51.235</b>	15,7%	59.316	38.098	<b>21.218</b>
<b>Umland insgesamt</b>	<b>121.015</b>	12%	205.611	144.672	<b>60.939</b>

Quelle: Statistisches Landesamt Hamburg, eigene Berechnungen

### Bevorzugtes Zielgebiet bei Umzügen ist die vertraute Wohngegend

Interviews mit abgewanderten Haushalten haben ergeben, daß nur ein begrenzter Ausschnitt der Region als neuer Wohnstandort in Frage kommt. Die Suche konzentriert sich vielfach von Beginn an auf den Teil der Region, der stadtauswärts an den bisher bewohnten Bezirk angrenzt. Diese Erkenntnis wird durch die Auswertung aller Umzüge innerhalb Hamburgs bestätigt. Danach liegen die neuen Wohnorte überwiegend in den gleichen bzw. in angrenzenden Stadtteilen. Die relativ starke Ortsverbundenheit der Hamburger Haushalte – und zwar sowohl für die Mietwohnungs- als auch für die Eigentumsnachfrage – stellte auch das Institut Forschung und Beratung (F+B) in seiner Untersuchung zur Wohnungsnachfrage in Hamburg fest.

## 1.4 Auswirkungen der Wanderung

### 1.4.1 Verschiebung der regionalen Bevölkerungsverteilung

Die Wanderungsbewegungen der letzten 35 Jahre werden sichtbar am Bedeutungsverlust der innenstadtnahen Stadtteile als Wohnstandort und am deutlichen Bevölkerungsanstieg am Stadtrand und im Umland. Diese Bevölkerungsverchiebung ist allerdings nicht allein ein Resultat der Randwanderung, da sich hierbei verschiedene Wanderungsprozesse überlagern: Neben der Rand- und Umlandwanderung sind dies insbesondere die Fernzuwanderung und die Ausbildungszuwanderung aus dem übrigen Bundesgebiet.

Tabelle 3 zeigt den Bevölkerungsstand in den Entfernungszonen zu drei verschiedenen Zeitpunkten sowie die sich daraus ergebende Bevölkerungsdichte (vgl. auch Abbildung 7 auf der nächsten Seite).

Tab. 2: Bevölkerungsentwicklung im Umkreis von 40 km um das Hamburger Rathaus

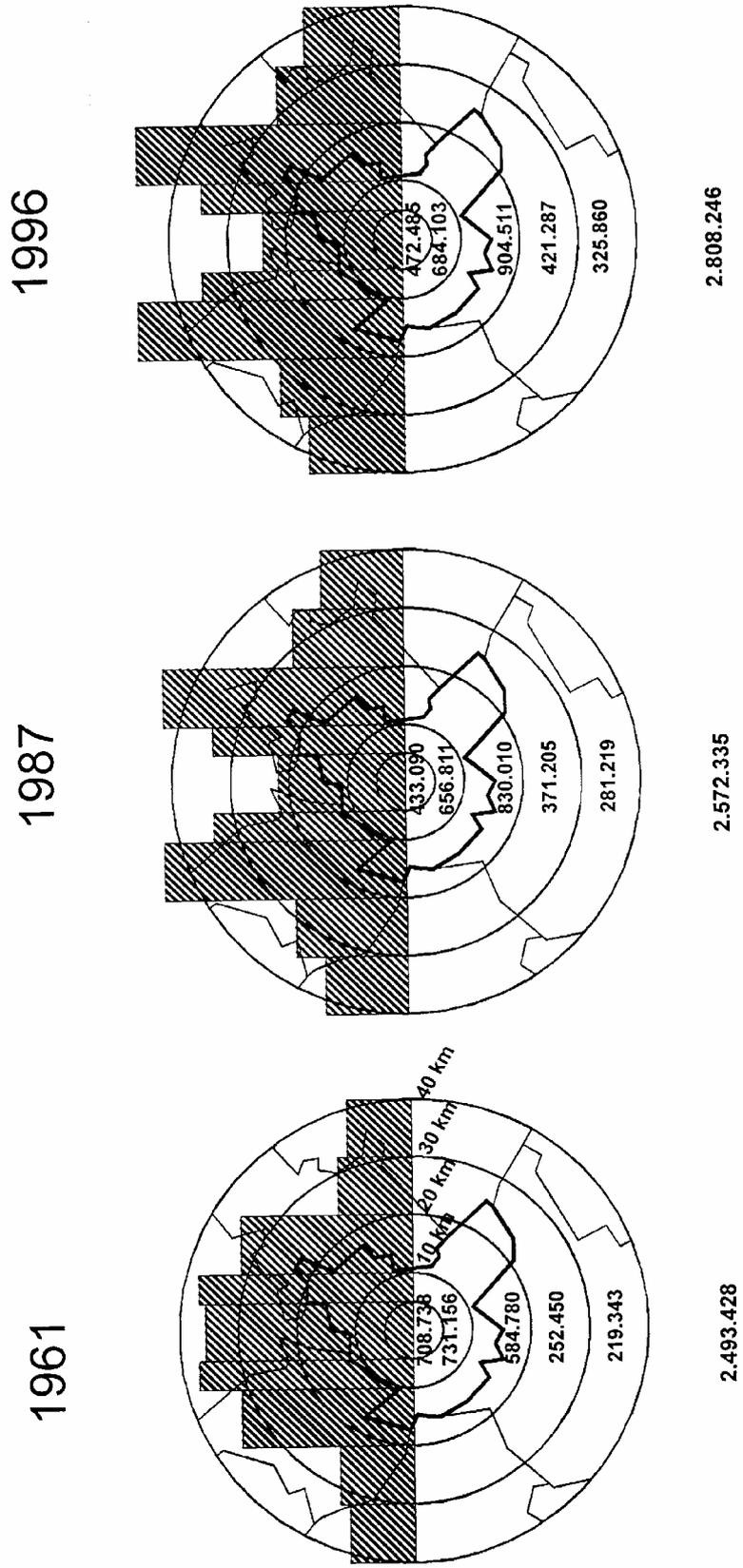
	Bevölkerung						Bevölkerungsdichte		
	6.6.61		25.5.87		31.12.96		EW/qkm		
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	6.6.61	25.5.87	31.12.96
Zone bis 5 km	708.738	28,4	433.090	16,8	472.485	16,8	7.279	4.450	4.854
5 bis 10 km	731.156	29,3	656.811	25,5	684.103	24,4	2.807	2.524	2.629
10 bis 20 km	590.708	23,7	830.010	32,3	904.511	32,2	580	834	909
20 bis 30 km	247.021	9,9	371.205	14,4	421.287	15,0	157	234	265
30 bis 40 km	215.805	8,6	281.219	10,9	325.860	11,6	100	129	149
Gesamt	2.493.428	100	2.572.335	100	2.808.246	100	488	502	548

Quelle: Statistisches Landesamt Hamburg, eigene Berechnungen

#### Leichte Bevölkerungszunahme der innenstadtnahen Stadtteile (ab 1987) erklärt sich ausschließlich durch Außenzuwanderung

Zwischen 1987 und 1996 hat die gesamte Region an Einwohnern gewonnen. Auch die innenstadtnahen Stadtteile konnten den zuvor dramatischen Bevölkerungsrückgang stoppen und sogar wieder leicht an Bevölkerung hinzugewinnen. Daraus kann jedoch nicht auf eine größere Seßhaftigkeit der Bewohner dieser Stadtteile geschlossen werden: Der auch von 1987 bis 1996 anhaltende Bevölkerungsverlust in der Zone bis 5 km durch Umzüge innerhalb Hamburgs (67.655 Personen) konnte nur durch den Zuzug von über 100.000 Menschen von außerhalb Hamburgs ausgeglichen werden.

Abb. 7: Bevölkerung in den Entfernungszonen

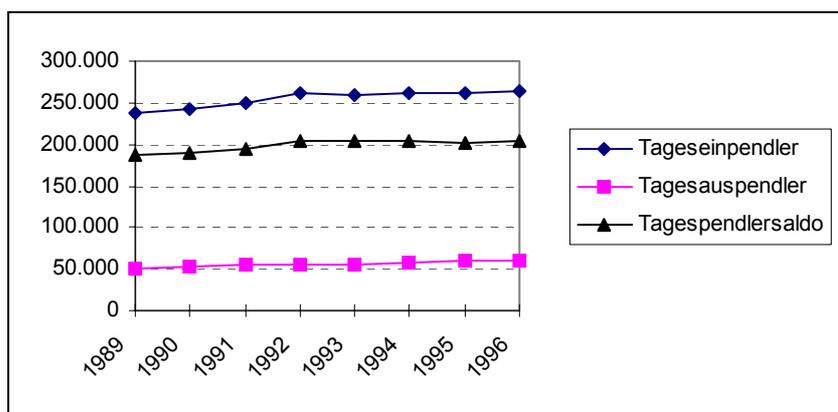


Quelle: Statistisches Landesamt Hamburg, Eigene Berechnung

## 1.4.2 Pendlerverflechtung als Auswirkung der Umlandwanderung

Die hohe Zahl an Einpendlern ist ein unmittelbares Resultat der Umlandwanderung. Jeden Tag pendeln ca. 264.000 Erwerbstätige nach Hamburg ein<sup>2</sup>, ca. 80% davon aus den acht Umlandkreisen<sup>3</sup>. Trotz des Rückgangs der Anzahl der Arbeitsplätze in Hamburg ist die Zahl der Einpendler in den letzten Jahren noch weiter angestiegen, so daß inzwischen fast 30 % der Arbeitsplätze in Hamburg von Tageseinpendlern besetzt werden.

Abb. 8: Tagespendlerströme über die Hamburger Landesgrenze 1989 bis 1996



Quelle: Hamburg in Zahlen 8/1997, eigene Darstellung

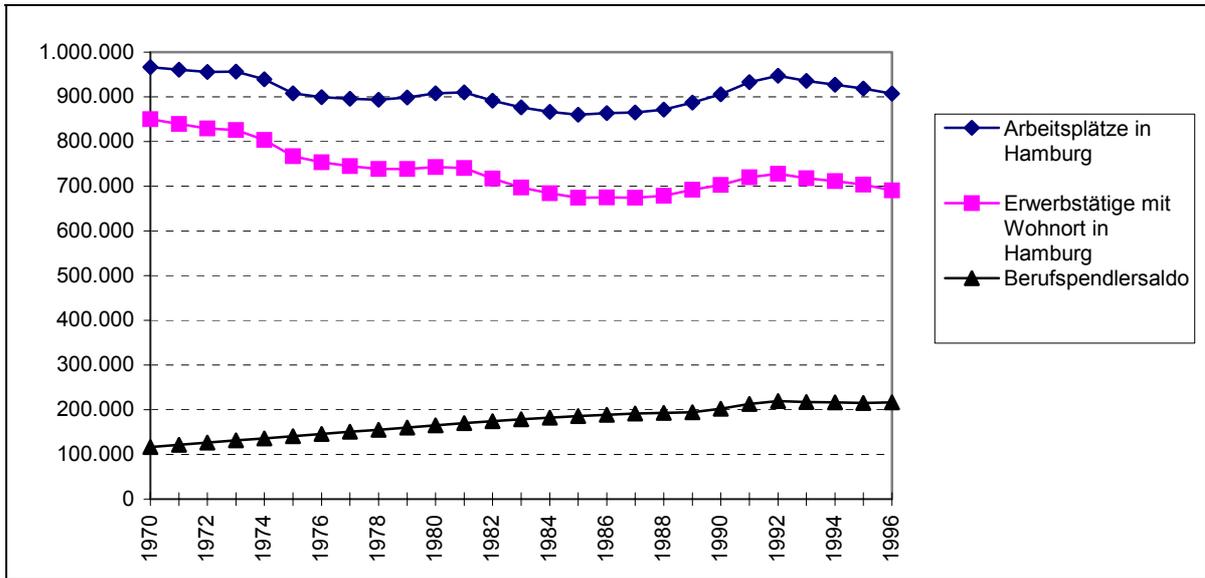
### Abnahme der in Hamburg wohnenden Erwerbstätigen und Zunahme des Pendlersaldos

Die gestiegene Bedeutung der Pendler auf dem Hamburger Arbeitsmarkt zeigt sich besonders deutlich beim langfristigen Vergleich der Gesamtzahl der Erwerbstätigen in Hamburg mit denjenigen Erwerbstätigen, die auch in Hamburg wohnen. Die Zahl der insgesamt in Hamburg arbeitenden Erwerbstätigen hat sich von 1970 bis 1996 „nur“ um etwa 60.000 Personen reduziert. Die Anzahl der Erwerbstätigen mit Wohn- und Arbeitsort in Hamburg ist jedoch um 160.000 Beschäftigte gesunken. Folglich hat sich das Pendlersaldo um 100.000 Personen erhöht (vgl. Abbildung 9). Auch wenn sich in dieser Zeitreihe das Pendlersaldo nicht weiter differenzieren läßt, so kann davon ausgegangen werden, daß diese Entwicklung maßgeblich von Hamburgern bestimmt wird, die ins Umland ziehen und ihren Arbeitsplatz in der Kernstadt behalten.

<sup>2</sup> Als Tagespendler gelten Pendler mit Wohnort in Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Bremen und Mecklenburg-Vorpommern.

<sup>3</sup> Daten für die Kreise liegen nur für die 225.492 sozialversicherungspflichtigen Tageseinpendler vor.

Abb.9: Erwerbstätige am Arbeitsort und am Wohnort Hamburg sowie Pendlersaldo 1970 bis 1996



Quelle: Hamburg in Zahlen 8.1997, eigene Darstellung

### 1.4.3 Modellrechnungen über die finanziellen Auswirkungen der Umlandwanderung

#### **Fast 6.000 DM durchschnittlicher jährlicher Verlust an Steuereinnahmen je abwanderndem Hamburger**

Die Hamburger Finanzbehörde hat in einer Modellrechnung den Versuch unternommen, die finanziellen Auswirkungen der Abwanderung für die Stadt Hamburg genauer zu bestimmen. Allerdings bezieht sich die Modellrechnung ausschließlich auf die finanziellen Folgen für die Steuereinnahmen unter Einbeziehung des Finanzausgleichs zwischen den Ländern; nicht-steuerliche Auswirkungen auf den Haushalt der Stadt Hamburg (belastende und entlastende) wurden nicht berücksichtigt, weil diese nicht berechenbar oder marginal sind.

Im steuerlichen Bereich sind durch die Abwanderung in erster Linie die Einkommensteuer und die Umsatzsteuer betroffen. Die Einkommensteuer steht zunächst – unabhängig vom Arbeitsstättenland – in voller Höhe dem Wohnsitzland des Arbeitnehmers zu. Auch für die Verteilung der Umsatzsteuer ist das Wohnsitzland maßgebend. Die übrigen steuerlichen Auswirkungen der Abwanderung lassen sich nicht quantifizieren. Im Regelfall dürften sich hieraus bei einer Nettobetrachtung aber keine oder nur geringfügige Verluste Hamburgs ergeben.

Im Rahmen der Modellrechnung wurde angenommen, daß

- die Zahl der Arbeitnehmer unter den Abwanderern 40 % und
- die Einkommensteuer je Arbeitnehmer im Durchschnitt 11.000 DM beträgt.

Der Landes- und Gemeindeanteil an der Einkommensteuer beläuft sich auf 57,5 % (42,5 % behält der Bund), so daß sich für Hamburg ein Durchschnittsbetrag von 6.325 DM je Arbeitnehmer ergibt. Bei einer Arbeitnehmerquote von 40 % ergibt sich für alle Fortziehenden ein Kopfbetrag von 2.530 DM.

Der Länderanteil an der Umsatzsteuer steht den einzelnen Ländern im wesentlichen nach Maßgabe der Einwohnerzahl zu. Durch die Abwanderung entsteht Hamburg für jeden ehemaligen Einwohner ein Verlust von 1.300 DM jährlich.

Bezieht man modellhaft die durch die Abwanderung reduzierte Einwohnerzahl und die obigen Steuermindereinnahmen in den Länderfinanzausgleich ein, so erhöhen sich die von Hamburg zu zahlenden Beiträge um 2.100 DM je Kopf.

Zusammengefaßt ergeben sich aus der Abwanderung folgende Verluste:

2.500 DM	Einkommensteuer
1.300 DM	Umsatzsteuer
<u>2.100 DM</u>	<u>Länderfinanzausgleich</u>
5.900 DM	durchschnittlicher jährlicher Verlust je abwanderndem Einwohner

Da es sich bei den abwandernden Haushalten auch um Familien mit einem überdurchschnittlichen Einkommen und einer höheren Beschäftigungsquote handeln kann, wurden die diesbezüglichen Annahmen in der Modellrechnung variiert. Dabei stellte sich heraus, daß

selbst bei einem um 50 % höheren Wert für das Einkommen oder die Beschäftigungsquote der Verlust Hamburgs nur auf rund 6.500 DM je Kopf ansteigt.

Bei einer Alternativrechnung, in der die Auswirkungen der reduzierten Einwohnerzahl auf die Einkommensteuer nicht berücksichtigt wurde, bleibt der Umsatzsteuerverlust von 1.300 DM gleich. Dagegen erhöht sich die Zahllast Hamburgs im Länderfinanzausgleich um 4.200 DM. Der Gesamtverlust beträgt in diesem Fall somit 5.500 DM.

Der Vergleich der Modellrechnungen zeigt, daß bei den finanziellen Einbußen durch die Abwanderung die Höhe des Einkommens eine untergeordnete Rolle spielt, da die „verlorene“ Lohnsteuer zu einem Großteil im Länderfinanzausgleich kompensiert wird. Von entscheidender Bedeutung ist dagegen der bloße Einwohnerverlust, ob Kind oder Greis.

### **Nur ca. 20 % der Hamburger Einnahmeverluste fließen ins Umland**

Abwandernde Haushalte wechseln in ein anderes Bundesland und in eine andere Gemeinde, weshalb eine genaue Bestimmung, was von den Hamburger Steuerverlusten tatsächlich im Umland „ankommt“, nur annäherungsweise zu beantworten ist. Neben dem Länderfinanzausgleich muß hier auch noch der kommunale Finanzausgleich berücksichtigt werden, der nach anderen Kriterien verfährt und dessen kompliziertes Wirkungsgefüge noch schwieriger zu berechnen ist. Relativ genau bestimmbar ist nur der Verlust der sog. Veredelung, die den Stadtstaaten zugestanden wird, da diese Infrastruktur auch für das Umland vorhalten und die Erbringung öffentlicher Leistungen hier vergleichsweise teuer ist (z.B. ÖPNV). Im Länderfinanzausgleich zählt jeder Kopf im Stadtstaat Hamburg das 1,35-fache, in SH und NdS dagegen nur noch einfach. Bezogen auf den (aufgerundeten) Durchschnittsbetrag von 6.000 DM Einnahmeverlust bedeutet dies, daß ca. 1.500 DM im Gesamtvolumen der Finanzausgleichskasse verbleiben.

Die 4.500 DM, die Schleswig-Holstein und Niedersachsen durch jeden zusätzlichen Einwohner aus Hamburg erhalten, verteilen sich nach der Durchführung des kommunalen Finanzausgleichs auf das Land, den Kreis und die Gemeinde. Die drei folgenden Positionen stellen nur die gerundete Summe sehr verschiedenartiger Finanzkraft-Effekte dar (die Unterschiede zwischen Niedersachsen und Schleswig-Holstein werden hier der Einfachheit halber nicht berücksichtigt):

3.300 DM	verbleiben beim Land
600 DM	erhält der Kreis
600 DM	erhält die Gemeinde
<hr/>	
4.500 DM	durchschnittlicher Einnahmegewinn

Der Umzug vom Stadtstaat Hamburg in eine Umlandgemeinde führt also keineswegs zu einer bloßen Verschiebung der Einnahmen. Die Region als Ganzes verliert durch den Verlust der Veredelung. Innerhalb der Flächenstaaten findet eine Aufteilung der zusätzlichen Einnahmen auf Landes- und Gemeindehaushalt statt, so daß nur jeweils ca. 10 % der Hamburger Verluste in die Kassen der Gemeinde und der Umlandkreise gelangen.

### **In den Gemeinden werden die zusätzlichen Lohnsteuereinnahmen durch die erforderlichen Ausgaben kompensiert**

Die ca. 10 % der Hamburger Einnahmeverluste, die in die Umlandgemeinden fließen, setzen sich folgendermaßen zusammen:

- + 380 DM Gemeindeanteil an der Einkommensteuer
- + 650 DM Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich
- 430 DM Erhöhung der Kreisumlage
- + 600 DM durchschnittlicher Einnahmegewinn je Einwohner in den Umlandgemeinden

Die finanziellen Vorteile der Zuzugsgemeinden liegen also auf einem erheblich niedrigeren Niveau als die finanziellen Nachteile bei Hamburg als Abwanderungsgemeinde. Während im Falle Hamburgs leicht nachvollziehbar ist, daß die finanziellen Verluste in keiner Weise durch entsprechende Entlastungen bei den Ausgaben – sofern man diese überhaupt identifizieren kann (Stichwort: Kostenremanenz bei Bevölkerungsabnahme) – kompensiert werden, besteht in der Zuzugsgemeinde keineswegs a priori die umgekehrte Konstellation. Es ist im Gegenteil plausibel begründbar, daß zusätzliche Einwohner auch zusätzliche Kosten verursachen. Diese können durchaus im Vergleich zu den zusätzlichen Einnahmen auf gleichem oder sogar höherem Niveau liegen. Deshalb ist es in den Zuzugsgemeinden immer wieder kommunalpolitisch umstritten, ob beispielsweise die Ausweisung neuer Wohngebiete „lohnt“ oder nicht.

### **Diskussion**

#### **Würde der Nordstaat die negativen finanziellen Folgen der Abwanderung abschwächen?**

Die aus der Abwanderung resultierenden finanziellen Verluste für die Region Hamburg bzw. für Norddeutschland ergeben sich nur durch die länderübergreifende Wanderung. Würden die norddeutschen Länder fusionieren, hätte die Umlandwanderung keinen Einfluß auf den Länderfinanzausgleich, da sich die Einwohnerzahl des Nordstaats nicht verändern würde. Im kommunalen Finanzausgleich fallen, wie die Modellrechnung gezeigt hat, die finanziellen Vorteile durch die Zuwanderung und damit auch die Nachteile der Abwanderung für die jeweiligen Gemeinden geringer aus.

Eine Länderfusion würde jedoch zum Wegfall des Stadtstaatprivilegs führen. Hamburg erhält über den Länderfinanzausgleich durch die „Veredelung“ seiner Einwohner Mehreinnahmen von 1,5 Mrd. DM im Jahr. Da im Nordstaat auch Bremen auf diese Zusatzeinnahmen verzichten müßte, wäre dieser insgesamt finanzschwächer als die vier

~~Länder~~  
Aus der Perspektive der Finanzbehörde wäre der sinnvollste Lösungsansatz die Aufteilung der Lohnsteuer der Berufspendler zwischen der Arbeits- und der Wohngemeinde. Berechnungen der Finanzbehörde haben ergeben, daß Hamburg bei einem 50%igen Anteil an der Lohnsteuer der Pendler mit jährlichen Mehreinnahmen von 250 bis 300 Mio. DM rechnen könnte. Eine Bundesratsinitiative Hamburgs in diese Richtung ist allerdings am Widerstand bzw. dem Desinteresse der Mehrheit der Länder gescheitert.

## **Verhältnis von Finanzproblemen und Stadtentwicklung**

In der Diskussion wurde mehrfach betont, daß die Problematik der Umlandwanderung nicht auf Finanzfragen reduziert werden dürfe. Durch die Suburbanisierung entstehen gesamtgesellschaftlich gesehen Mehrkosten (neue Infrastruktur, Entdichtung etc.), die als das eigentliche Problem anzusehen sind, während die *Verteilung* dieser Kosten eine zweite Frage ist. Selbst wenn es gelänge, die Finanzprobleme gerecht zu verteilen, wäre das Problem der Mehrbelastung durch die Umlandwanderung nicht gelöst. Die Finanzfrage sei daher nur ein „Überbau-Phänomen“, das nicht als Ausgangspunkt für Maßnahmen zur Steuerung von Wanderungsbewegungen dienen darf, weil diese ggf. zu kurz greifen.

Ein anderer Problemzusammenhang wurde vom Moderator aufgezeigt: Es sei höchst fragwürdig, wenn die Stadt ihre Finanzprobleme mit Stadtentwicklungsmaßnahmen zu lösen versuche. Letztere besitzen einen langfristigen Zeithorizont, sind sehr teuer und haben Implikationen, die weit über Haushaltsprobleme hinausreichen (Soziales, Ökologie, Verkehr). Die beiden Problemzusammenhänge müßten sowohl analytisch als auch bezogen auf mögliche Steuerungsinstrumente schärfer getrennt und in sachlich angemessener Weise untereinander vernetzt werden.

## 1.4.4 Sozialräumliche Auswirkungen

### **Ungleiche Verteilung von Armut und Reichtum innerhalb der Stadt und in der Region**

Soziale Ungleichheiten spiegeln sich in der ungleichen Verteilung der sozialen Gruppen im Raum wider. Dies verdeutlicht zunächst Abbildung 11, die die Hamburger Stadtteile mit überdurchschnittlichen Anteilen an Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängern zeigt. Außerdem gibt diese Abbildung Auskunft über die Einkünfte je Steuerpflichtigem pro Stadtteil, jeweils bezogen auf den Hamburger Durchschnitt von rund 63.000 DM pro Jahr (1992).

### **"Speckgürtel" im Umland von Hamburg**

Die Betrachtung der Einkommen je Steuerpflichtigem in ausgewählten Hamburger Umlandgemeinden (Tabelle 3) zeigt, daß die am engsten mit Hamburg verflochtenen Gemeinden der Entfernungzone 10-20 km durchweg über dem Hamburger Durchschnitt von rund 63.000 DM liegen. Die ausgewählten Gemeinden des entfernteren Umlands liegen hingegen fast alle unter dem Hamburger Durchschnitt.

Diese Differenz unterstützt die oben bereits genannte Vermutung, daß die in den vergangenen Jahren sprunghaft angestiegenen Wanderungen aus dem nahen ins entferntere Umland als Verdrängungsprozesse zu interpretieren sind. Allerdings ist einschränkend zu sagen, daß mit zunehmender Entfernung zu Hamburg nicht nur die durchschnittlichen Einkünfte, sondern auch die Lebenshaltungskosten sinken.

### **Ungleiche Verteilung von unterstützungsbedürftigen Bevölkerungsgruppen**

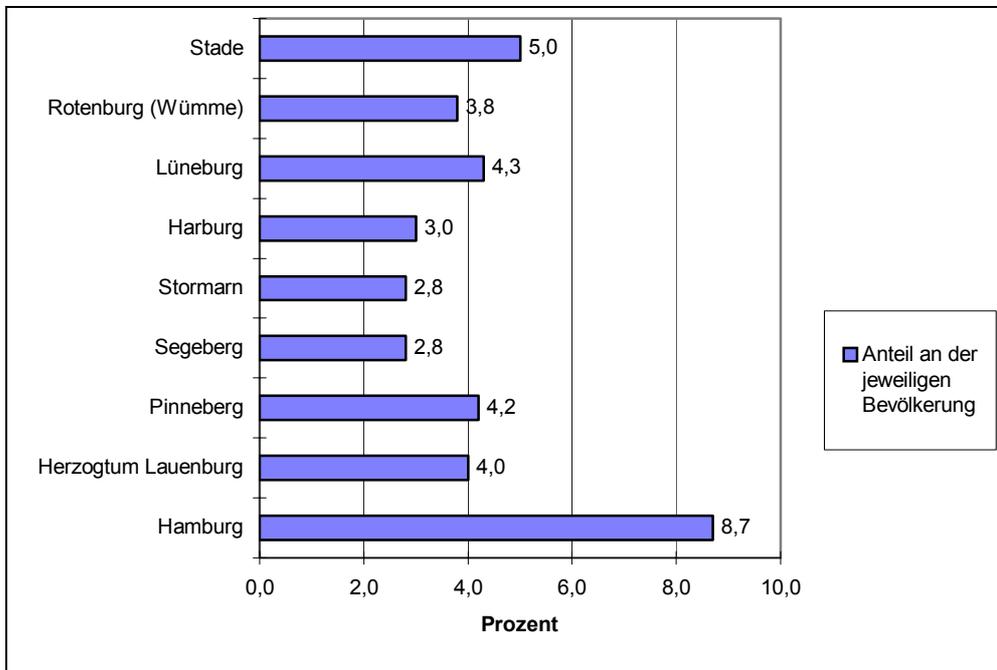
Auch die räumliche Verteilung der Personen, die Sozialhilfe oder Asylbewerberleistungen in Anspruch nehmen, weist ein deutliches Ungleichgewicht zwischen Hamburg und dem Umland auf. Im Jahr 1995 lebten 71% der in der Metropolregion ansässigen Leistungsempfänger in Hamburg, nur 29 % im Umland. Im Vergleich zu 1990 hat sich die Zahl der Leistungsempfänger sowohl in Hamburg als auch im Umland sehr stark erhöht, die Stadt-Umland-Verteilung ist dabei in etwa gleich geblieben.

Das Ungleichgewicht zwischen Hamburg und seinem Umland würde noch weitaus deutlicher ausfallen, wenn man aus der Betrachtung die vergleichsweise hamburgfernen Landkreise Lüneburg und Rotenburg (Wümme) herausnehmen würde, in denen sich die Anzahl der Leistungsempfänger zwischen 1990 und 1995 jeweils mehr als verdoppelte.

### **Umlandwanderung verschärft das Ungleichgewicht zwischen Hamburg und dem Umland**

In Abbildung 10 ist die räumliche Verteilung der Leistungsempfänger innerhalb des Umlands (in Anteilen der jeweiligen Bevölkerungsgruppe) dargestellt. Hier zeigt sich, daß (bis auf den Kreis Pinneberg) die Kreise mit besonders hohem Wanderungsgewinn aus Hamburg zugleich die niedrigsten Anteile an Leistungsempfängern aufweisen. Dies liegt daran, daß die Umlandwanderer größtenteils Personen mit mittlerem oder gehobenem Sozialstatus sind.

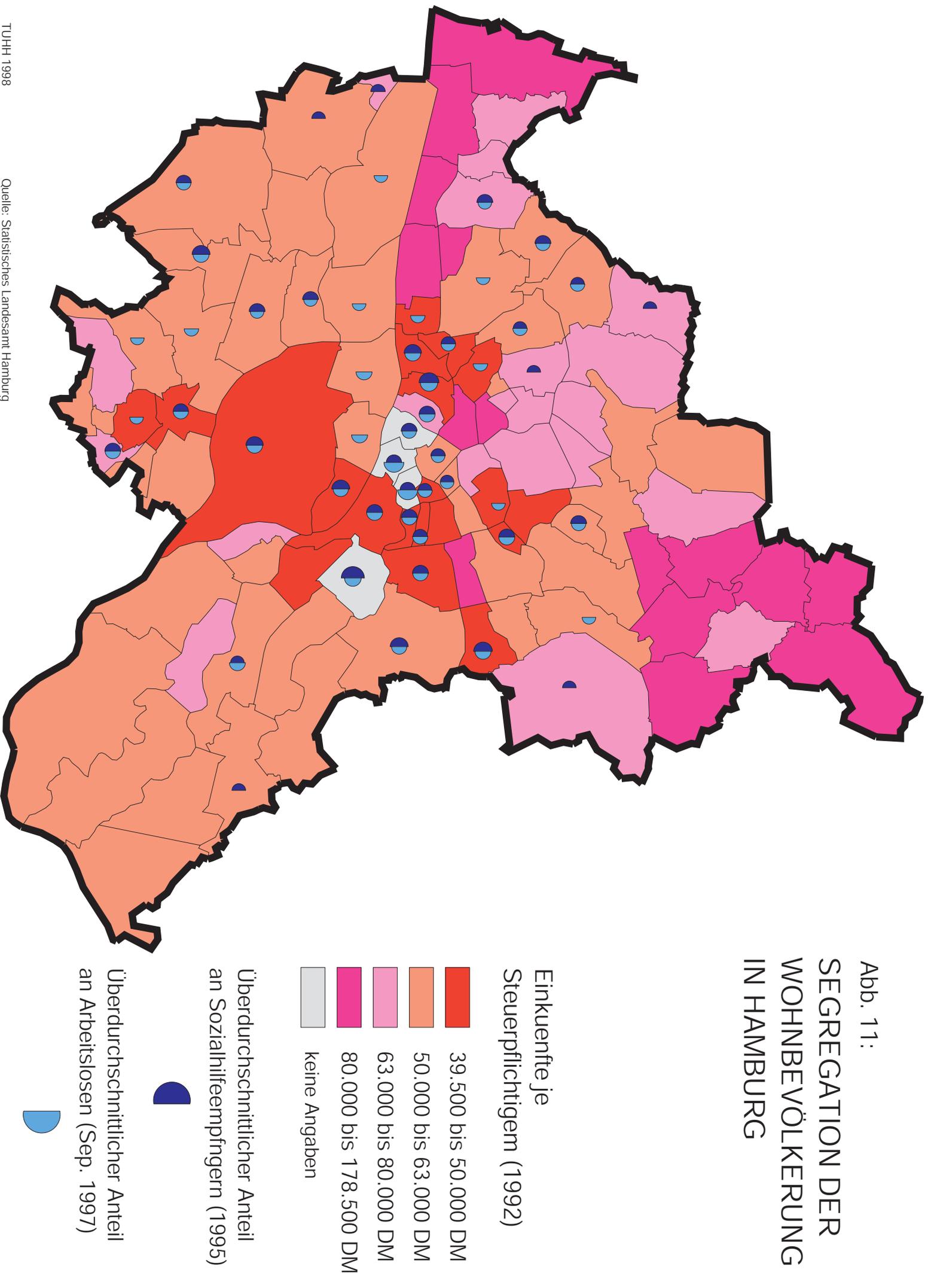
Abb.10: Empfänger von Sozialhilfe und Asylbewerberleistungen in der Metropolregion Hamburg (31.12.1995)



Quelle: Hamburg in Zahlen 12/1997, eigene Darstellung



Abb. 11:  
SEGREGATION DER  
WOHNBEVÖLKERUNG  
IN HAMBURG





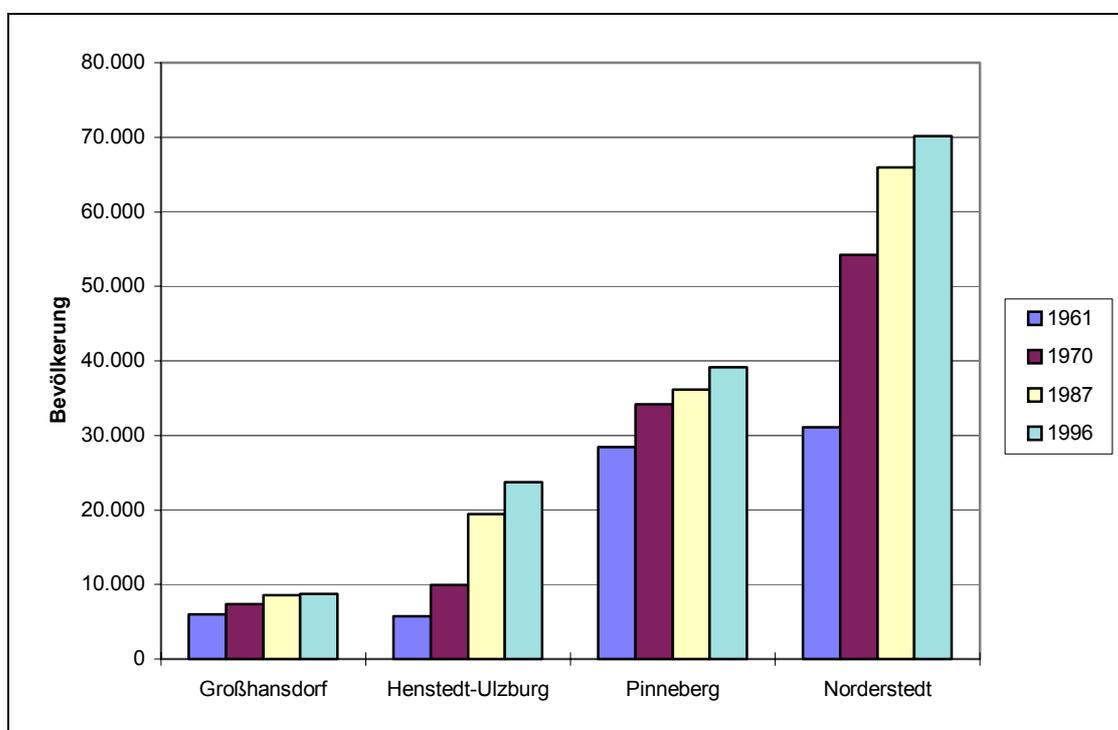
## 1.5 PROFIL DER UMLANDGEMEINDEN

Die Beschreibung des Umlands bleibt noch zu abstrakt, wenn sie sich ausschließlich auf der Ebene von Kreisen, Entfernungszonen oder Entwicklungsachsen bewegt. Aus diesem Grund wird im folgenden die Entwicklung von 26 beispielhaft ausgewählten Umlandgemeinden näher betrachtet. Es sind dabei unterschiedlich große und in unterschiedlichen Entfernungszonen liegende Gemeinden aus allen acht Kreisen der Metropolregion vertreten, die zudem teilweise auf einer Entwicklungsachse liegen und teilweise in Achsenzwischenräumen.

### Unterschiedlich starkes Wachstum von Gemeinden mit vergleichbarer Ausgangsgröße

Die vergleichende Betrachtung der Bevölkerungsentwicklung der in Abbildung 12 und Tabelle 3 dargestellten Gemeinden zeigt sehr unterschiedliche Wachstumsverläufe bei Gemeinden, die zu Beginn des hier aufgeführten Zeitraums (1961) von vergleichbarer Größe waren und zudem in ähnlicher Entfernung zu Hamburg liegen. Bemerkenswert ist beispielsweise das enorme Wachstum der Gemeinde Henstedt-Ulzburg von 5.780 Einwohnern 1961 auf 23.761 im Jahr 1996. Dem steht die Gemeinde Großhansdorf gegenüber, deren Größe in diesem Zeitraum vergleichsweise konstant geblieben ist. Ähnliches läßt sich bei der Gegenüberstellung der explosionsartig gewachsenen Gemeinde Norderstedt mit Pinneberg feststellen.

Abb. 12: Bevölkerungsentwicklung in ausgewählten Umlandgemeinden



Quelle: Statistisches Landesamt Hamburg, eigene Darstellung

### **Gemeinden in der Entfernungzone 10-20 km profitieren am stärksten von Zuzügen aus Hamburg**

Die Gemeinden der unmittelbar an Hamburg grenzenden Entfernungzone sind das bevorzugte Ziel abwandernder Hamburger Haushalte. Dies verdeutlicht die Betrachtung der absoluten Zahlen. In ihrer Bedeutung für Hamburg sind daher Angaben wie z.B. das Wachstum der Gemeinde Nützen um 66 % zu relativieren, da es sich hierbei lediglich um 116 Personen handelt.

### **Verdrängungsprozesse im Umland**

Immer mehr Haushalte weichen aus dem näheren Hamburger Umland in entferntere und damit preisgünstigere Gegenden aus. Eine genauere Betrachtung der Bevölkerungs- und Wanderungsdaten der Gemeinden der 30-40 km Zone macht dies deutlich: Dem teilweise sehr starken Bevölkerungsanstieg stehen verhältnismäßig moderate Wanderungsgewinne mit Hamburg gegenüber. Die neuen Einwohner können daher nur zu einem eher geringen Teil aus Hamburg stammen. In Zahlen läßt sich diese Entwicklung am Beispiel der Abwanderung aus dem Landkreis Harburg in die südlicheren Kreise der Metropolregion belegen: Sie stieg von 1.235 Personen in 1991 auf 1.813 Personen in 1994.

### **Unterschiedliche Struktur des Wohnungsbestands in Hamburg und im Umland**

Der Wohnungsbestand der Umlandgemeinden weist eine deutlich andere Struktur auf als der Hamburgs. Besonders gravierend ist der Unterschied beim Anteil der großen Wohnungen am Gesamtwohnungsbestand (vgl. Tab. 3 und Abb. 18 in Kapitel 3.3). Von den 26 hier ausgewählten Gemeinden des Umlands weist die Stadt Pinneberg mit 32 % den niedrigsten Anteil an Wohnungen mit 5 und mehr Räumen auf. Dennoch liegt sie damit - zumeist deutlich - über dem jeweiligen Anteil der Hamburger Stadtteile der Entfernungzone 0 - 5 km. Erst die Stadtteile des zweiten und des dritten Entfernungsrings erreichen annähernd die Anteile der Umlandgemeinden.

Dem Anteil an großen Wohnungen entspricht die große Zahl der Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern. Auch hier weisen die Umlandgemeinden weitaus höhere Anteile auf als die meisten Hamburger Stadtteile. Betrachtet man zudem die sehr hohen Prozentsätze der Ein- und Zweifamilienhäuser an den im Umland neu errichteten Wohnungen, so ist eine weitere Zuspitzung dieser Differenz zu erwarten.

### **Gemeindeentwicklung als Resultat eines internen Aushandlungsprozesses zwischen verschiedenen Interessen**

Die unterschiedliche Entwicklungsdynamik der Umlandgemeinden läßt sich zunächst auf Größe und Verfügbarkeit der jeweils gegebenen Gemeindeflächen zurückführen. Beispielsweise ist das Gemeindegebiet von Norderstedt etwa 2,5 mal so groß wie das von Pinneberg, so daß die je unterschiedliche Entwicklungsdynamik nicht überrascht.

Der entscheidende Grund für das unterschiedliche Wachstum liegt allerdings darin, daß die Bevölkerungsentwicklung der Gemeinden immer auch als Produkt von Aushandlungspro-

zessen der verschiedenen Interessenvertreter innerhalb der Gemeinde zu sehen ist. Folgende Entwicklungstendenzen und damit verbundene Interessenkonstellationen sind von besonderem Einfluß auf die Gemeindeentwicklung:

- Das Umland besteht mittlerweile keineswegs nur noch aus Gemeinden mit jungen Haushalten. Zunehmend kommen die Kinder der „Suburbanisierungswelle“ in den 70er Jahren in das Alter, in dem sie selbst als Nachfrager auf dem Eigenheimmarkt auftreten. Dies führt zu einem immensen Entwicklungsdruck von innen auf die Gemeindeverwaltungen des Umlands.
- Das Umland besteht nicht nur aus Einfamilienhäusern im Eigentum. Insbesondere in den Städten des Umlands sind bis zu 60% des Wohnungsangebotes Mietwohnungen. Festzustellen ist nun eine erhöhte Nachfrage, die von den Bewohnern dieser Mietwohnungen ausgeht und auf ein Eigenheim im gewohnten Umfeld zielt.
- Daneben gibt es nicht wenige strategisch agierende Haushalte, die wissen, daß sie ihre Chancen auf dem Eigenheimmarkt bestimmter Umlandgemeinden deutlich verbessern, wenn sie vor Ort ansässig sind, und die daher in einem bewußten Zwischenschritt aus der Kernstadt in Mietwohnungen im Umland ziehen.
- In jeder Gemeinde verfolgen schließlich verschiedene einflußreiche lokale Akteure wie z.B. Architekten, Bauträger, Handwerksbetriebe u.a. ihre eigenen Interessen, wenn sie für die Ausweisung weiterer Flächen plädieren.
- Ein zu den bislang genannten Punkten gegenläufiger Druck wird von Gemeindebewohnern erzeugt, die die Neuausweisung von Flächen vermeiden wollen, da sie durch die weitere Erhöhung der Einwohnerdichte ein Absinken ihrer Lebensqualität befürchten. Diese Haushalte plädieren statt dessen für den Erhalt bestehender Freiflächen sowie der funktionierenden Sozialstrukturen und bestreiten überdies – wie in Kapitel 1.4.3 gezeigt wurde weitgehend zurecht – einen finanziellen Nutzen der Gemeinde durch die Zuzüge.

Ist der kommunalpolitische Druck der nicht adäquat versorgten Gruppen, bzw. der finanzielle Eigeninteressen verfolgenden Akteure groß genug, so wird sich die Gemeinde für eine weitere **Expansion** entscheiden, d.h. sie wird weiteres Bauland ausweisen und damit einen Bevölkerungszuwachs ermöglichen. In den letzten Jahren war dies vor allem in den von Hamburg weiter entfernten Gemeinden zu beobachten, deren Handlungsspielräume (Flächenvorrat) noch nicht so stark eingeengt sind, wie in vielen unmittelbar an Hamburg angrenzenden Gemeinden.

Die alternative Strategie kann als "**Closed-Shop-Politik**" bezeichnet werden. In diesem Fall setzen sich die Personen durch, die vom Wachstum der Gemeinde eher Nachteile erwarten. Dabei können sowohl alteingesessene Bewohner ausschlaggebend sein als auch Suburbanisierer der ersten Generation, die jetzt Besitzstandswahrung betreiben.

Auf dem Workshop ging G. von Rohr auch auf die Frage ein, ob Umlandgemeinden - wie verschiedentlich behauptet - spezifische Pull-Angebote entwickeln, um neue Einwohner anzulocken. Laut von Rohr ist dies nicht der Fall, da die Gemeinden ohnehin mit dem beschriebenen sehr starkem und kaum zu bewältigendem Nachfragedruck von innen konfrontiert sind.

## **Übergeordnete Planung hat nur sehr begrenzten Einfluß auf die Entwicklung der Gemeinden**

Ob und wie stark eine Gemeinde wächst und in Zukunft wachsen wird, ist nicht allein aus ihrer Lage im Raum, ihrer gegenwärtigen Größe und anderen Rahmenbedingungen wie den vorhandenen Flächen der Gemeinde zu erschließen, sondern nur durch eine Analyse der oben angesprochenen spezifischen Interessenkonstellationen vor Ort. Auch die übergeordnete Planung kann nur in sehr begrenztem Maße steuernd Einfluß nehmen auf die Entscheidungsprozesse innerhalb der Gemeinden.

Dies verdeutlicht die beispielhafte Betrachtung von vier auf Entwicklungsachsen liegenden Gemeinden. Die Städte Pinneberg und Schenefeld sind trotz hoher Einwohnerdichten (1.817, bzw. 1.656 Einwohnern/km<sup>2</sup>) in den letzten Jahren weiter gewachsen. Dahingegen verfolgen die Gemeinden Reinbek und Großhansdorf trotz ihrer weitaus niedrigeren Einwohnerdichte (787, bzw. 780 E/km<sup>2</sup>), schon längst "Closed-Shop-Strategien".

Eine Konzentration des Wachstums entlang der Entwicklungsachsen wird sowohl durch Closed-Shop-Strategien als auch durch die Begrenztheit der noch verbleibenden Flächen erschwert. Ihren Ausdruck finden die fehlenden Steuerungsmöglichkeiten der übergeordneten Planung darin, daß zahlreiche kleinere, in den Achsenzwischenräumen liegende Gemeinden entgegen den Vorgaben der übergeordneten Planung in - für ihre Verhältnisse - beachtlichem Maße Bauland ausweisen und ihre Einwohnerzahl vergrößern.

Tab. 3: Bevölkerungsentwicklung, Wanderung, Wohnungsbestand und Einkommen in ausgewählten Gemeinden des Hamburger Umlands

	Wohnbevölkerung insgesamt am			Wanderung		Wohnungsbestand				Bodenricht- werte	Einkommen		
	06.06.61	27.05.70	25.05.87	31.12.96	Veränder. Bevölker- ung 1987-96	Summe der Fortzüge aus Hamburg 1987-96 nach...	Summe der Zuzüge nach Hamburg 1987-96	Bestand 1996	Veränder- bestand 1987-96 abs.	Anteil WE in EFH u.ZFH 1996	Anteil WE in EFH u. ZFH am Neubau 1987-96	voll erschl. Grundstücke, mittlere Lage 1997 in DM/qm	Einkünfte je Steuer- pflichtiger 1992
<b>Zone 10-20 Km SH</b>													
Norderstedt	31.076	54.252	65.976	70.147	6 %	19.822	14.852	32.719	3.698	39 %	42 %	340 - 430	68.829 DM
Pinneberg	28.397	34.197	36.134	39.133	8 %	7.274	4.962	18.769	1.911	32 %	36 %	259 - 430	66.204 DM
Schenefeld	8.834	15.063	14.985	16.544	10 %	5.895	3.983	8.109	1.325	35 %	40 %	388 - 428	69.273 DM
Reinbek	10.806	15.196	24.207	24.573	2 %	6.661	5.532	11.323	908	45 %	51 %	270 - 400	74.210 DM
Bönningstedt	1.933	2.413	3.329	3.491	5 %	1.108	786	1.387	142	56 %	72 %	263	70.544 DM
<b>Zone 10-20 Km Nds</b>													
Seevetal	18.120 <sup>(1)</sup>	24.442 <sup>(1)</sup>	35.964	38.834	8 %	11.642	7.877	17.578	2.672	49 %	64 %	250 - 350	75.332 DM
Neu Wulmstorf	4.944	7.515	13.964	18.393	32 %	6.210	3.504	7.493	2.203	57 %	72 %	380 - 420	64.596 DM
<b>Zone 20-30 Km SH</b>													
Henstedt-Ulzburg	5.780	9.900	19.408	23.761	22 %	4.983	3.042	9.749	1.960	56 %	64 %	250 - 320	74.864 DM
Quickborn	9.437	14.641	18.008	19.414	8 %	3.465	2.374	8.548	1.044	50 %	56 %	190 - 363	79.038 DM
Trittau	4.313	5.292	5.881	7.259	23 %	1.427	717	3.121	694	48 %	62 %	270	65.008 DM
Großhansdorf	6.015	7.382	8.526	8.735	2 %	2.491	1.519	3.872	304	51 %	57 %	400	85.426 DM
Prisdorf	1.489	1.447	1.648	2.048	24 %	452	240	758	165	67 %	86 %	273	74.289 DM
Geesthacht	20.809	23.137	24.488	28.219	15 %	4.943	3.415	12.823	2.004	38 %	48 %	220 - 330	59.664 DM
<b>Zone 20-30 Km Nds</b>													
Buchholz	24.441	32.527	29.824	34.374	15 %	6.147	4.076	15.462	2.931	51 %	63 %	250	71.887 DM
Wenzendorf	801	757	902	1.114	24 %	243	113	419	88	54 %	90 %	130	57.604 DM
Brackel	1.023	1.111	1.466	1.530	4 %	216	131	607	102	65 %	87 %	160	74.581 DM
Hollenstedt	1.439	1.649	2.374	2.624	11 %	436	303	1.145	268	55 %	77 %	165	70.518 DM
<b>Zone 30-40 Km SH</b>													
Kaltenkirchen	5.069	7.158	12.640	16.917	34 %	2.176	1.185	7.028	1.861	42 %	45 %	170 - 280	63.873 DM
Elmshorn	34.962	40.883	42.222	47.160	12 %	3.467	2.565	21.943	2.515	34 %	37 %	184 - 327	59.004 DM
Horst	3.946	4.087	4.254	4.545	7 %	284	165	1.796	166	57 %	83 %	72	59.978 DM
Nützen	963	898	649	1.076	66 %	116	45	351	99	58 %	79 %	130	52.801 DM
Sülfeld	2.404	2.213	2.619	3.021	15 %	315	182	1.086	120	57 %	78 %	105 - 150	57.903 DM
<b>Zone 30-40 Km Nds</b>													
Tostedt	11.708	12.998	10.132	12.508	23 %	1.790	1.099	5.188	1.300	45 %	61 %	180	61.700 DM
Stade	39.131	42.463	40.898	45.237	11 %	2.162	1.787	20.782	3.242	43 %	51 %	200 - 230	57.567 DM
Fredenbeck	1.108 <sup>(2)</sup>	1.276 <sup>(2)</sup>	4.028	5.255	30 %	241	104	2.023	676	61 %	78 %	120	59.800 DM
Handorf	809	799	1.073	1.652	54 %	224	62	585	221	63 %	89 %	120	57.048 DM

<sup>(1)</sup> Wohnbevölkerung in den Gemeinden vor der Gemeindefeorm 1972 und der damit verbundenen Zusammenlegung zu Seevetal  
<sup>(2)</sup> Wohnbevölkerung in den Gemeinden Groß Fredenbeck und Klein Fredenbeck vor der Gemeindefeorm 1972  
 Quelle: Statistische Landesämter Hamburg, Kiel, Hannover  
 Gutachterausschüsse der 8 Umlandkreise, eigene Berechnungen

## **1.6 Schlußfolgerungen für das Verhältnis zwischen Kernstadt und Umland**

Das traditionelle polare Raumbild von Zentrum und Peripherie läßt sich nicht mehr auf das Verhältnis von Kernstadt und Umland übertragen. Ebenso ist das übliche Bild der Suburbanisierung, nach dem sich die Stadt von innen nach außen ausbreitet und an ihren Rändern ins Umland "überläuft", immer weniger zutreffend. Die Ursache für die Auflösung des traditionell hierarchischen Verhältnisses liegt nur z.T. am andauernden Verlust von Arbeitsplätzen und Einwohnern der Kernstadt an das Umland, der zu einer quantitativen Bedeutungsverschiebung geführt hat. Wichtiger ist vielmehr die Eigendynamik der Verstärkung im Umland und die geringere Abhängigkeit der Umlandgemeinden von den Entwicklungen in der Kernstadt. Diese Zusammenhänge lassen sich durch folgende Befunde belegen:

- In der Metropolregion Hamburg weisen Kernstadt und Umland eine polarisierte Wirtschaftsentwicklung auf: Während das Hamburger Umland in den 90er Jahren eine überdurchschnittliche Beschäftigungsentwicklung aufweisen kann, liegt die Kernstadt durchweg unterhalb des Durchschnitts der großen Kernstädte Westdeutschlands. Die polarisierte Wirtschaftsentwicklung kann nur noch zum Teil durch Abwanderungen von Unternehmen aus der Kernstadt erklärt werden. Die unterschiedliche Beschäftigungsdynamik hat inzwischen ihre wesentliche Ursache in der unterschiedlichen wirtschafts- und sozialstrukturellen Basis von Kernstadt und Umland. Während Hamburg immer noch in der Tradition der Kaufmanns- und Hafenstadt steht, besitzt das Umland eine sehr viel ausgeglichene und „modernere“ Wirtschaftsstruktur (vgl. den Beitrag von Läßle in der Dokumentation zu diesem Kapitel).
- Die Siedlungsstruktur und der Wohnungsmarkt entsprechen in den Städten der Nahzone 10-20 km schon fast dem Kernstadtniveau. Der Geschosßwohnungsbau umfaßt 60-70 % der Wohnungen, entsprechend gering ist hier mittlerweile der Eigentumsanteil.
- Die interne Nachfrage nach Wohnraum bzw. Einfamilienhäusern ist in vielen Umlandgemeinden inzwischen bedeutsamer als die zusätzliche Nachfrage durch die Abwanderer aus der Kernstadt.
- Das relativ hohe Bevölkerungswachstum in den entfernteren Zonen des Umlands läßt sich nicht durch die Zuwanderung aus der Kernstadt erklären. Verantwortlich für diese Entwicklung sind andere Wanderungsprozesse, insbesondere die Verdrängungsprozesse innerhalb des Umlands.
- Im Umland bilden sich immer deutlicher eine von Hamburg unabhängige Einzelhandelsstruktur sowie eine eigenständige kulturelle und soziale Infrastruktur heraus. Damit verbunden ist allerdings auch die Entstehung eigener Problemlagen und Handlungsbedarfe, die die Entwicklung städtischer Strukturen wie beispielsweise die Schaffung von Ausbildungsplätzen und Wohnungen für die Kinder der Suburbanisierer notwendig macht.

Die Umlandgemeinden verfolgen zunehmend eigene Interessen, die nicht mehr in einem

direkten Abhängigkeitsverhältnis zur Kernstadt stehen und die auch zwischen den Gemeinden sehr stark differieren können. Insofern geht es nicht nur um ein realitätsgerechtes Bild von *dem* Umland, sondern ebenso um die Differenzierung unterschiedlicher Gemeindetypen und Interessenlagen.

Aus regionaler Perspektive ist in der beschriebenen Entwicklung des Umlands eine Chance für die Stärkung der Gesamtregion zu sehen; ein schwaches „Hinterland“ nützt keiner Metropole. Problematisch ist die Entwicklung des Verhältnisses zwischen Kernstadt und Umland allerdings z.B. hinsichtlich der Folgen der *polarisierten* Wirtschaftsentwicklung. Sie führt zu einer so gravierenden Schwächung der Kernstadt, daß diese immer weniger dazu in der Lage ist, die sozialen Probleme der Stadtregion, die sich weiterhin hier in besonderem Maße konzentrieren, zu lösen.

Insofern wird es in Zukunft darauf ankommen, auch in den Umlandgemeinden urbane Siedlungsstrukturen zu fördern, die über soziale Integrationskraft verfügen und regenerations- und konfliktfähig sind. Die Entwicklung solcher Qualitäten ist gegenwärtig allerdings zumindest in den Räumen eher unwahrscheinlich, die von der dispersen Verteilung verschiedener Nutzungen und damit dem zusammenhangslosen Nebeneinander von reinen Wohnsiedlungen, Gewerbegebieten und Einkaufszentren, geprägt sind. Am ehesten ist die Herausbildung städtischer Qualitäten daher in den gewachsenen Kleinstädten des Umlands zu erwarten.

### 3.3 Differenzierung nach Wanderungstypen

Wie die breite Palette der in 3.2 dokumentierten Wanderungsmotive zeigt, ist es offensichtlich nicht möglich, *das* entscheidende Wanderungsmotiv und folglich auch nicht *den* typischen Wanderungshaushalt zu benennen. Auf der Ebene der Haushalte scheinen sich vielmehr verschiedene Motive zu überlagern und eine jeweils spezifische Gewichtung zu erfahren.

Ausgehend von dieser Erkenntnis war es das Anliegen der Untersuchung der TU, durch eine Reihe von qualitativen Interviews die Such-, Abwägungs- und Entscheidungsprozesse von ins Umland abgewanderten Haushalten nachzuvollziehen. Ein Ergebnis der Analyse ist der Versuch, aus den interviewten Haushalten verschiedene Wanderungstypen mit je spezifischen Präferenzen zu bilden. Eine solchermaßen differenzierte Analyse scheint auch deshalb unumgänglich zu sein, da nur zielgruppengenau zugeschnittene Steuerungsansätze Aussicht auf Erfolg haben.

Insgesamt wurden mit 21 Haushalten leitfadengestützte Interviews geführt, die am Wohnort des Haushalts stattfanden und eine Länge von jeweils etwa 1,5 Stunden hatten. Die interviewten Personen wurden nach dem Schneeballprinzip ausgesucht, d.h. am Ende eines Interviews baten wir jeweils um die Nennung möglicher weiterer Gesprächspartner. Eine ausreichende Vielfalt des Samples wurde mit diesem Verfahren grundsätzlich erreicht (sowohl hinsichtlich Alter, Bildungsniveau, Familienstand, Kinderzahl usw. als auch in bezug auf das Wanderungsverhalten), jedoch mit zwei Einschränkungen: Zum einen bestand ein deutlicher Überhang an weiblichen Gesprächspartnern, zum anderen beschränkten wir uns aufgrund der geringen Fallzahl des Samples auf Umlandwanderer, die Eigentum gebildet haben oder dies beabsichtigen.

Bevor die verschiedenen Wanderungstypen vorgestellt werden, sollen noch zwei Suchprinzipien aller aus Hamburg an den Rand, bzw. ins Umland wandernden Haushalte genannt werden: die räumliche Eingrenzung des bei der Suche überhaupt in Frage kommenden Teils der Region und die Unterscheidung des Grundes für den Auszug aus der bisherigen Wohnung vom Grund für den Fortzug ins Umland.

#### **Räumliche Eingrenzung des Suchgebietes: Tortenstücksuche**

Aus Sicht der Haushalte ist weniger die Frage von Bedeutung, ob der neue Wohnstandort in Hamburg oder im Umland liegt, als vielmehr die Fragen, ob er

- günstig zu dem/den Arbeitsplätzen liegt,
- in der Nähe des Wohnorts von Verwandten und guten Bekannten liegt,
- grundsätzlich über eine gute Verkehrsanbindung verfügt,
- in einem bereits - sei es aufgrund des bisherigen Wohnorts oder sonstiger Bezüge - einigermaßen vertrauten Wohnquartier liegt.

Ausgehend von den genannten Kriterien grenzen die Haushalte einen Teil der Region als den für ihre Suche relevanten Raum ein. Bildlich läßt sich dieser Ausschnitt mit einem

Tortenstück vergleichen, wobei der bisherige Wohnstandort in Hamburg die Spitze des Tortenstücks bildet.

Aus dieser Feststellung läßt sich die Schlußfolgerung ziehen, daß auch für einen Haushalt, der sich im Prinzip eng mit Hamburg verbunden fühlt, im Zweifel eher ein Wohnstandort außerhalb Hamburgs, aber innerhalb seines Tortenstücks in Frage kommt, als ein völlig anderer Teil innerhalb Hamburgs.

### **Unterscheidung zwischen Auszugsgrund und Fortzugsgrund**

Wie die Gespräche mit den gewanderten Haushalten gezeigt haben, ist die Frage, warum die Haushalte ihre bisherige Wohnung verlassen, d.h. was der umzugsauslösende Faktor ist, sehr deutlich zu unterscheiden von der Frage, warum sich die Haushalte schließlich für den Fortzug ins Umland entscheiden. Diese Differenzierung ist insbesondere deshalb wichtig, da ein Großteil der Haushalte diese beiden Fragen getrennt voneinander und auch zeitlich versetzt beantwortet. Mit anderen Worten: Es ist in den meisten Fällen nicht so, daß der Auszug aus der bisherigen Wohnung deshalb erfolgt, weil der Haushalt ins Umland ziehen möchte. Als häufigster Auszugsgrund ist vielmehr die Unzufriedenheit mit der Größe der bisherigen Wohnfläche zu nennen.

Im folgenden werden nun die fünf Wanderungstypen vorgestellt, die wir aus den interviewten Haushalten gebildet haben.

### **Wanderungstyp 1: Preisoptimierer**

Als Preisoptimierer möchten wir Haushalte bezeichnen, für die die Kosten des Wohnens das entscheidende Kriterium im Suchprozeß darstellen. Berücksichtigt werden dabei nicht nur die unmittelbaren Wohnkosten, sondern auch Kosten, die aufgrund des Umzugs zusätzlich anfallen, wie z.B. für die Anschaffung eines zweiten Autos und die Bewältigung längerer Wege oder für die eigenverantwortliche Behebung der im Laufe der Zeit anfallenden Schäden am Eigenheim.

Ansprüche, die die gesuchte Wohnung erfüllen muß, bestehen vor allem hinsichtlich der Fläche, der Sauberkeit, dem Komfort und dem baulichen Zustand. Die neue Wohnung soll sich nicht unbedingt von der bisherigen abheben, sie soll nur größer und großzügiger sein. Individuelle Ausgestaltungsmöglichkeiten sind diesen Haushalten nicht sonderlich wichtig, auch schlüsselfertige Angebote kommen daher durchaus in Frage.

An das Wohnumfeld werden keine großen Ansprüche gestellt. Es soll "ordentlich" sein, doch insgesamt fließt die Qualität des Quartiers nicht maßgeblich in den Entscheidungsprozeß ein. Die Wohnung wird abgekoppelt von ihrem Umfeld betrachtet, als eine Insel in einem - aus Sicht der Suchenden - weitgehend vernachlässigbaren Raum.

Sehr schnell nach Beginn der Suche und der Erlangung von Informationen über die Marktpreise legen sich die Preisoptimierer auf Eigentumsbildung fest, die ihnen im Gegensatz zu den Mietpreisen wesentlich günstiger erscheint. Den Haushalten dieses Typs gelten Mietzahlungen als irrational, da sie "nichts davon haben". Die Abwägungen reduzieren sich daher nicht nur auf den unmittelbaren Vergleich zwischen den gegenwärtig zu leistenden Zahlungen an Miete, bzw. für das Eigenheim, sondern beziehen auch die langfristige

Perspektive mit ein. In dieser Hinsicht schneidet das Eigenheim, das auch Alterssicherung und Wertanlage ist und möglicherweise an die Kinder weitergegeben werden kann, aus der Sicht dieser Haushalte klar besser ab.

Der weitere Entscheidungsprozeß zieht sich oftmals in die Länge, da die Preise - das zentrale Entscheidungskriterium - starken Schwankungen unterworfen sind und bei vielen Haushalten die Sorge besteht, bei den Abwägungen mögliche Preisvorteile oder Rechen-tricks zu übersehen. Systematische Preisvergleiche über einen längeren Zeitraum sind daher nicht unüblich.

Die abschließende Entscheidung fällt nicht selten unter starkem Einfluß von äußeren Zwängen, z.B. daß ein Grundstücksangebot bis zu einem bestimmten Termin anzunehmen ist oder daß sich steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten zu einem festgelegten Zeitpunkt verändern.

Wenn es notwendig wird, Abstriche an den Ausgangsvorstellungen zu machen, so werden diese eher am Objekt und bezüglich der Lage gemacht als an den preislichen Vorstellungen. Wenn beispielsweise durch den Erwerb eines bestimmten Eigenheims deutliche finanzielle Einsparungen entstehen, werden ohne größere Schwierigkeiten auch gravierende Einschränkungen in Kauf genommen wie z.B. die Lage des Hauses an einer Hauptausfallstraße oder die fehlende Identifikation mit dem neuen Wohnort. Sie werden zwar als Mangel benannt, führen jedoch nicht dazu, von einer Entscheidung für diesen Standort Abstand zu nehmen.

Trotz der starken Orientierung an Preisen besitzt für die beschriebenen Haushalte die Stadtgrenze noch eine Bedeutung: Zum einen drückt sich das in einem gewissen Lokalpatriotismus, dem Selbstverständnis als Hamburger aus. Im Zweifelsfall, d.h. bei ansonsten vergleichbaren und jeweils innerhalb des ‚eigenen‘ Tortenstücks liegenden Angeboten tendieren die Befragten eher zu dem in Hamburg liegenden Angebot. Zum anderen stellen viele Haushalte zumindest im Rückblick fest, daß durch den Schritt über die Stadtgrenze ihre vorherigen sozialen Kontakte einen größeren Schaden genommen haben als dies bei Verbleib in Hamburg der Fall gewesen wäre. Begründet wird das damit, daß die Grenze eine psychologische Barriere darstellt, die Entfernungen größer erscheinen läßt als sie eigentlich sind, und die in Folge dessen wechselseitige Besuche deutlich seltener werden läßt.

Steuerungsansätze, die darauf abzielen, die beschriebenen Haushalte in Hamburg zu halten, müssen versuchen, Angebote zu schaffen, die in finanzieller Hinsicht zumindest ähnlich attraktiv sind wie die des Umlands. Wichtig wäre zudem, eine möglichst breite räumliche Streuung der Angebote zu schaffen, da die bereits erwähnte Suche innerhalb von Tortenstücken auch für die Preisoptimierer gilt.

## **Wanderungstyp 2: Lebensqualitätsoptimierer**

Für diese Gruppe von Haushalten ist die Vorstellung "rauszuziehen" zu Beginn der Suche kein Thema, da sie überzeugte Stadtbewohner sind. Dahingehende Überlegungen entwickeln sich erst im Laufe des Suchprozesses, bedingt durch die Schwierigkeiten, eine den eigenen Wünschen entsprechende Wohnung in der Stadt zu finden.

Die Lebensqualitätsoptimierer stellen sehr hohe Ansprüche an ihr Wohnumfeld sowie die Atmosphäre und die individuelle Gestaltbarkeit der Wohnung. Schlüsselfertige Wohnungen/Häuser sind beispielsweise völlig undenkbar. Hier ist ein deutlicher Unterschied zu den Preisoptimierern auszumachen.

Hinsichtlich des Preises wird von den Lebensqualitätsoptimierern zwar eine Schmerzgrenze gezogen, allerdings mit der Einschränkung, diese auch zu überschreiten, wenn bei der entsprechenden Wohnung "alles stimmt". Die Bildung von Eigentum ist kein Selbstzweck, sondern wird allenfalls als Mittel zu dem Zweck betrieben, eine große und bezahlbare Wohnung zu bekommen.

Die Suche konzentriert sich sehr stark auf einige wenige Quartiere, von denen angenommen wird, daß sie der Entfaltung des eigenen Lebensstils entgegenkommen. Bevorzugt werden dabei Altbauquartiere, die sowohl hinsichtlich der sozialen Zusammensetzung als auch bezüglich der Funktionsmischung über eine gewisse Vielfalt verfügen. Von Bedeutung sind außerdem lebendige städtische Räume in leicht erreichbarer Nähe der Wohnung. Die Haushalte diesen Typs sind durchaus bereit, im Gegenzug zu den Vorteilen der Stadt auch ein im Vergleich zum Stadtrand oder dem Umland höheres Maß an Belastungen (Lärm, weniger Grün, soziale Auseinandersetzungen...) in Kauf zu nehmen. Doch wurde in den Interviews sehr deutlich, daß Orte des Rückzugs aus dem hektischen städtischen Alltag unabdingbar sind, um die innere Stadt zu einem dauerhaft attraktiven Wohnort zu machen. Dies gilt insbesondere für Familien mit kleinen Kindern.

Städtische Quartiere mit den genannten Qualitäten einschließlich den wohnungsnahen Rückzugs- und Erholungsmöglichkeiten sind äußerst selten, so daß es für junge Familien fast unmöglich ist, hier eine ausreichend große und bezahlbare Wohnung zu finden.

Ein weiteres Problem, das in den Interviews angesprochen wurde, sind die dramatischen Auf- und Abwertungsprozesse, denen die Quartiere ausgesetzt sind. Es entstehen einerseits gentrifizierte Gebiete, die für junge Familien nicht mehr bezahlbar sind, und andererseits "Armutinseln", in denen sich unterschiedlichste Problemlagen konzentrieren, und die von vielen Haushalten als nicht mehr mit Kindern bewohnbar angesehen werden. Bewohner städtischer Quartiere beobachten sehr genau, ob und wie die Stadt auf derartige Entwicklungen reagiert. Vielfach herrscht der Eindruck vor, die Stadt unternehme nichts und die Polarisierungstendenzen schreiten immer spürbarer voran. Die Unzufriedenheit über die negativen Veränderungen des Quartiers wird in vielen Fällen noch dadurch verstärkt, daß Versuche, durch eigenes Engagement die Wohn- und Lebensqualität des Quartiers zu erhalten oder zu verbessern, von der Stadt kaum unterstützt werden.

Liegt nun ein Anlaß zu einer Wohnungsveränderung vor, dann werden Lebensqualitätsoptimierer zunächst versuchen, sich innerhalb der Stadt zu verbessern. Wenn sie in den von ihnen nachgefragten Quartieren jedoch keine finanzierbare Wohnung finden, beginnt die Überlegung zu reifen, die Stadt als Wohnort aufzugeben und ganz raus zu ziehen. Es handelt sich dabei in der Regel um eine Entweder-oder-Entscheidung, d.h. die Alternative zu der Mietwohnung in einem der Quartiere mit den beschriebenen Qualitäten wird nicht in einer Mietwohnung in einem anderen Stadtteil gesehen, sondern in einem Haus im Grünen.

die Gewährung von Preisvorteilen, sondern versteht Wohnungspolitik untrennbar verknüpft mit Stadtentwicklungspolitik. Ziel müßte daher die Innenentwicklung sein, die Qualifizierung der innenstadtnahen Stadtteile zu urbanen, aber auch für Familien mit Kindern bewohnbaren und bezahlbaren Räumen. Interessant werden dabei auch Fragestellungen, die zunächst nur am Rande mit der Suburbanisierung in Verbindung stehen, wie z.B. die wirksame Unterstützung der Partizipation von Bewohnern oder der Erhalt von funktional und sozial heterogen strukturierten Stadtteilen.

### **Exkurs: Räumliche Verteilung großer Wohnungen in Hamburg**

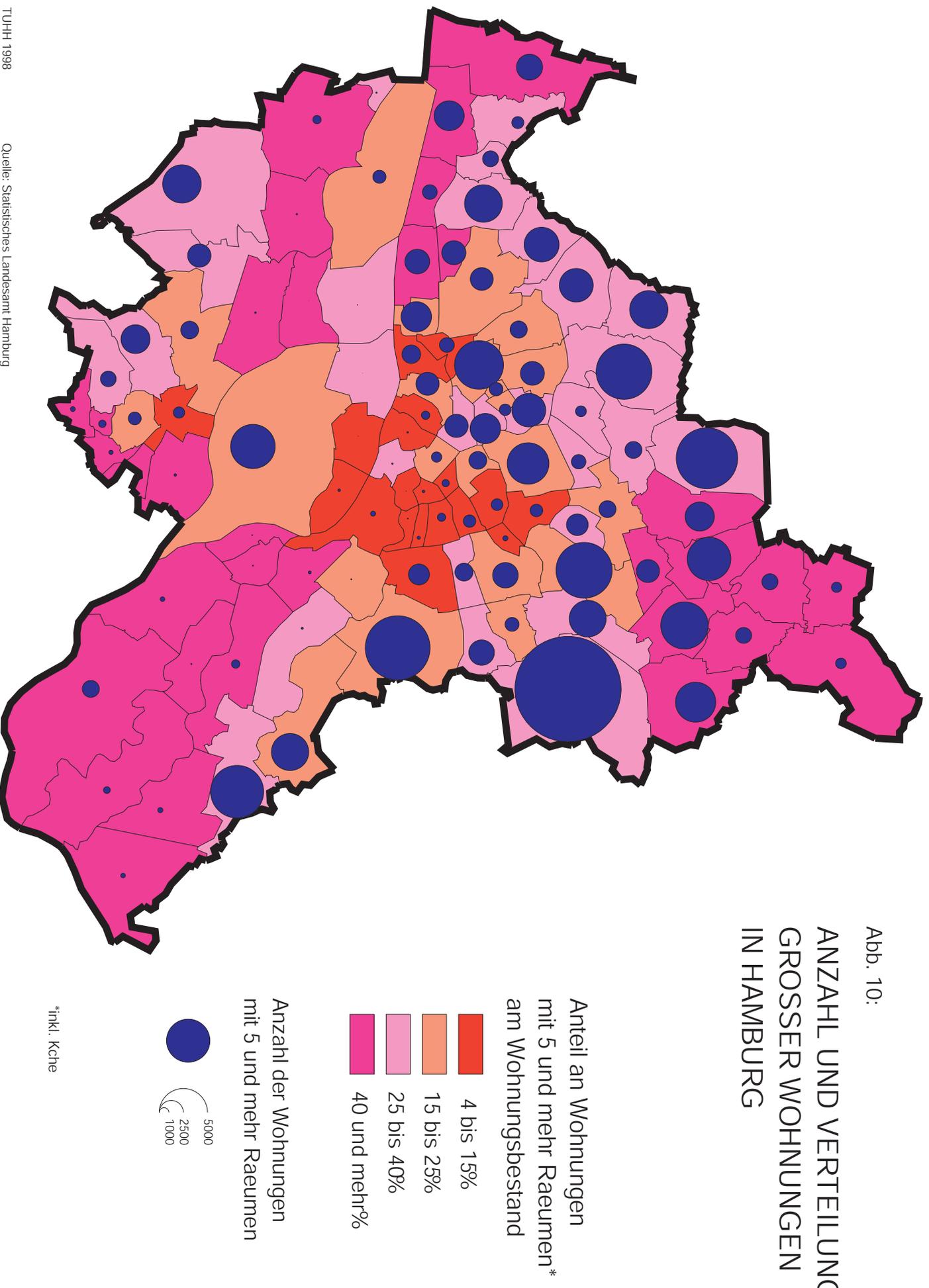
Es besteht in der Literatur weitgehend Einigkeit darüber, daß der häufigste Anlaß für den Auszug aus der bisherigen Wohnung in der Vergrößerung (oder Verkleinerung) des Haushalts zu sehen ist. Dies spiegelt sich auch darin wieder, daß die Zahlen der Stadt-Umland, bzw. Umland-Stadt-Wanderungen an den Schnittstellen unterschiedlicher biographischer Lebensphasen deutlich ansteigen. Die Expansionsphase der Haushalte, die in bezug auf die Umlandwanderung von entscheidender Bedeutung ist, besteht darin, daß Partner zusammenziehen, Kinder geboren werden und dann mit zunehmendem Alter mehr Platz und möglichst ein eigenes Zimmer benötigen. Haushalte in dieser biographischen Phase sind in der Regel nicht sonderlich finanzstark und haben daher auch auf dem Wohnungsmarkt nur beschränkte Handlungsmöglichkeiten. Zugleich ist der Druck, unter dem sie nach einer Wohnung in adäquater Größe suchen, sehr groß. Wie sieht das Angebot an großen Wohnungen in Hamburg aus?

Der folgenden Abbildung sind Anzahl und Anteil der großen Wohnungen (mit fünf oder mehr Räumen, inkl. Küche) in den Hamburger Stadtteilen zu entnehmen. Sehr gut zu erkennen ist dabei das enorme Defizit an großen Wohnungen in den innenstadtnahen Stadtteilen. Das heißt, daß sich gerade in den Bereichen der Stadt mit einem großem Bestand an Geschosswohnungsbau und einem hohen Anteil an Mietwohnungen nur sehr wenig große Wohnungen befinden. Sie sind dementsprechend schwierig zu bekommen und für viele Haushalte kaum zu bezahlen. Analog dazu finden sich in den am Rande Hamburgs gelegenen Stadtteilen mit hohen Anteilen an Ein- und Zweifamilienhäusern auch die höchsten Anteile an großen Wohnungen. Der Tabelle 3 (Seite 43) ist zu entnehmen, daß der Anteil an großen Wohnungen in den Umlandgemeinden ähnlich hoch, zum Teil sogar noch höher ist als am Hamburger Stadtrand.

Aus dieser Betrachtung geht hervor, daß ein Haushalt, der mehr Wohnraum benötigt, schon allein aufgrund der Struktur des Hamburger Wohnungsbestandes sehr schnell - und ohne vor der Suche daran gedacht zu haben - zu einem Haushalt wird, der ein Eigenheim am Stadtrand, bzw. im Umland nachfragt.



Abb. 10:  
**ANZAHL UND VERTEILUNG  
 GROSSER WOHNUNGEN  
 IN HAMBURG**





### **Wanderungstyp 3: Biographischer Zirkel**

Der dritte Typ faßt Haushalte zusammen, die einen biographischen Zirkelschluß vollziehen. Es handelt sich dabei um Personen, die in einem Eigenheim auf dem Land oder in der Vorstadt aufgewachsen sind, und die jetzt erneut in ein Eigenheim ziehen wollen. Damit verbunden ist in der Regel der Wunsch, die eigene - als glücklich empfundene - Kindheit für die eigenen Kinder wiederherzustellen. Noch deutlicher als bei den anderen Wanderungstypen sind es bei den Haushalten, die einen biographischen Zirkelschluß anstreben, zumeist die Frauen, die darauf drängen, aus der inneren Stadt fortzuziehen. Kennzeichnend für diesen Typ sind zudem die sehr starke Identifikation mit der Mutterrolle und die hohe Bedeutung, die der Kleinfamilie beigemessen wird.

Die Stadt ist für diese Personen nur eine ausbildungsbedingte und zeitlich befristete Zwischenstation, die Rückkehr aufs Land/in die Vorstadt wird folglich auch nicht als Zäsur, sondern als natürlicher Prozeß verstanden. Als "normal" wird auch angesehen, daß sich das in der Stadt aufgebaute Netz an Kontakten mit der Familiengründung lockert oder sogar ganz auflöst.

Hohe Bedeutung genießen für diese Haushalte Werte wie Überschaubarkeit, Vertrautheit, Sicherheit und Dörflichkeit. Außerdem orientieren sich Personen dieses Typs während des gesamten Such- und Entscheidungsprozesses an dem Bild des elterlichen Hauses und des Heimatortes.

Haushalte, die einen biographischen Zirkelschluß anstreben, sind auch durch steuernde Maßnahmen nicht in der Stadt zu halten. Selbst große und bezahlbare Wohnungen in attraktiven Lagen werden sie nicht davon abhalten, wieder in ein Eigenheim außerhalb der Stadt zurückzukehren. Bemühungen, diese Haushalte mit Hilfe von Preisvergünstigungen in städtische Randgebiete zu lotsen, haben allenfalls dann Aussicht auf Erfolg, wenn die dortigen Gebiete nicht zu dicht und zu städtisch bebaut werden.

### **Wanderungstyp 4: Nicht-Wanderer**

Für die Nicht-Wanderer bilden die bisherigen Wohnverhältnisse den entscheidenden Orientierungspunkt bei der Wohnungssuche. Im Grunde soll die Wohnsituation nicht verändert, sondern nur die Wohnfläche vergrößert werden.

Bezüglich ihrer Wohnpräferenzen ähneln sie den Lebensqualitätsoptimierern, mit dem Unterschied allerdings, daß ihre Entscheidung trotz aller Bedenken und Kompromisse für die Stadt ausfällt. Diese Entscheidung läßt sich insbesondere darauf zurückführen, daß die Wohnperspektive dieser Haushalte auch den Wunsch nach einem sozialen Netzwerk in unmittelbarer Nähe des Wohnorts beinhaltet. Dies zum einen, weil es den eigenen, nicht allein auf die Kleinfamilie fokussierten Lebensvorstellungen entspricht und zum anderen, weil eine Reihe praktischer Erwägungen insbesondere im Zusammenhang mit der Kinderbetreuung für ein solches Netzwerk sprechen.

Die zentrale Komponente ist für diese Gruppe daher das Wohnquartier. Wenn Kompromisse nötig werden, dann werden sie beim Preis oder auch der Wohnung gemacht, nicht jedoch beim Quartier.

Die Stadt wird von den Nicht-Wanderern (im Gegensatz zu den Haushalten des Typs "Biographischer Zirkel") nicht pauschal als unverträglich für Kinder angesehen, auch wenn bestimmte negative Entwicklungen durchaus wahrgenommen werden. Die Haushalte dieses Typs sind jedoch nicht bereit, ihre eigenen Wohn- und Lebenswünsche hinter die vermuteten Bedürfnisse der Kinder zurückzustellen und allein ihretwegen an den Stadtrand auszuweichen.

Die Nicht-Wanderer treffen ihre Entscheidung, in der Stadt zu bleiben, in dem Bewußtsein, daß in späteren Lebensphasen möglicherweise andere Überlegungen die Abwägungen bestimmen werden. Damit haben sie einen ganz anderen, weitaus kurzfristigeren Zeithorizont als beispielsweise die Personen, die einen biographischen Zirkelschluß anstreben und dabei eine sehr weit vorausgreifende, von statischen Bedürfnissen ausgehende Lebensplanung betreiben.

Gerade überzeugten Städtern wie den Nicht-Wanderern, für die der Wohnstandort Stadt nicht auf einen bestimmten Lebensabschnitt begrenzt ist, sollten die Bemühungen Hamburgs gelten. Nur wenn es gelingt, die innere Stadt als Wohn- und Lebensort weiterzualifizieren, wird es möglich sein, Haushalte diesen Typs auch langfristig an die Stadt zu binden. Anderenfalls besteht durchaus die Möglichkeit, daß die Nicht-Wanderer zu Entscheidungen gelangen wie sie für den Typ der Lebensqualitätsoptimierer beschrieben wurden.

### **Wanderungstyp 5: Verhinderte Zuwanderer**

Diese Gruppe umfaßt die potentiellen Zuwanderer, d.h. die Haushalte, die aus anderen Gegenden der Bundesrepublik in die Region Hamburg ziehen, dort jedoch nicht die Kernstadt als künftigen Wohnort wählen, sondern das Umland. Obwohl also die Entscheidung, in die Region zu ziehen, aufgrund des attraktiven Bildes der Kernstadt getroffen wurde und dort möglicherweise auch der künftige Arbeitsplatz angesiedelt ist, wird die Kernstadt von Beginn an nicht ernsthaft als Wohnort in Betracht gezogen.

Zurückzuführen ist dieses Suchverhalten auf den Umstand, daß Zuzügler in der Regel "erst mal was haben müssen" und nicht über die Zeit für eine längere Suche verfügen. Zudem werden die Chancen auf dem Wohnungsmarkt der Kernstadt aufgrund des Mangels an Kontakten und Netzwerken als so gering eingestuft, daß in einer Art Vorab-Resignation größere Bemühungen gar nicht erst unternommen werden.

Verhinderte Zuwanderer können sowohl Preis- als auch Lebensqualitätsoptimierer sein. Zudem handelt es sich bei diesem Typ in der Regel nicht um ausbildungsbedingte Zuwanderer und auch nicht um Migranten, sondern um Familien oder Lebensgemeinschaften, die bereits sehr klare Vorstellungen über den Charakter ihrer künftigen Wohnung und ihres näheren Wohnumfeldes haben.

Ein bezogen auf verhinderte Zuwanderer erfolgversprechender Steuerungsansatz könnte für Hamburg in einer verbesserten, den Zugang auf den Hamburger Wohnungsmarkt erleichternden Öffentlichkeitsarbeit und transparenteren Förderungskonditionen liegen.

## **6. HANDLUNGSANSÄTZE I: EIGENTUMSSTRATEGIEN ALS MÖGLICHKEIT ZUR STEUERUNG DER UMLANDWANDERUNG**

Strategien der Eigentumsförderung in Hamburg zielen nicht darauf ab, die Wanderungsprozesse von Haushalten zu verhindern, sondern diese gezielt zu steuern. Den „abwanderungsgefährdeten“ Haushalten soll ein neuer Wohnstandort in den weniger verdichteten Stadtteilen am Hamburger Stadtrand angeboten werden. Mit diesem Ansatz werden die negativen fiskalischen Konsequenzen der Umlandwanderung abgeschwächt, weil ein Teil der wandernden Haushalte in Hamburg gehalten werden kann; der Ansatz trägt jedoch nicht zur Verhinderung der sozialen Segregation in den innenstadtnahen Stadtteilen bei.<sup>1</sup> Die Strategie der Eigentumsförderung bezieht sich überwiegend auf das Wohneigentum bzw. eigentumsähnliche Wohnformen; sie setzt also an der Wohnung und am unmittelbaren Wohnumfeld an. Anders als bei der Strategie der Innenentwicklung werden darüber hinausreichende städtische Lebensbereiche (Arbeit, Verkehr, Freizeit, Kultur) nicht berücksichtigt.

Die Vorträge und Diskussionen des Workshops thematisierten Strategien der Steuerung von Umlandwanderung durch Wohneigentumsförderung aus sechs unterschiedlichen Perspektiven:

1. Flächenerweiterung: In welchem Umfang und mit welchem institutionellen Arrangement soll die Stadt dem individuellen Eigenheimbau Flächen zur Verfügung stellen?
2. Senkung der Schwelle zum Eigentumserwerb: In welchem Umfang und mit welchen Instrumenten soll die Eigentumsfähigkeit der Haushalte durch die Intervention der Stadt erhöht werden?
3. Produktinnovation: Wie sieht die bauliche Antwort der Stadt auf die Eigenheimwünsche der abwanderungswilligen Haushalte aus?
4. Stabilisierung gefährdeter Wohnquartiere: Welcher Stellenwert soll den Eigentumsstrategien in der Bestandsentwicklung, insbesondere in den alten Stadterweiterungsquartieren eingeräumt werden? Welche Zielperspektive wird dabei verfolgt?
5. Präsentation/Öffentlichkeitsarbeit: Wie soll sich die Eigentumsstrategie nach außen „verkaufen“, wie wichtig ist die symbolische Ebene dieser Strategie?
6. Konfliktpotentiale: Inwieweit widersprechen sich die Interessen der beteiligten Akteure? Was steht einer erfolgreichen Eigentumsstrategie im Wege?

### **6.1 Flächenerweiterung**

Die Förderung des niedergeschossigen Wohnungsbaus setzt voraus, daß eine ausreichende

---

<sup>1</sup> Einen sozial stabilisierenden Effekt kann allerdings die Nachverdichtung in Großsiedlungen oder in benachteiligten Stadtteilen besitzen, sofern hier Eigentumsangebote für die Bewohner dieser Quartiere geschaffen werden.

Anzahl von bezahlbaren Grundstücken vorhanden ist, was angesichts der Flächenknappheit in den Kernstädten und der Konkurrenz mit anderen Nutzungen zu diversen Zielkonflikten führen kann. Als Akteure sind zunächst die Kommunen selbst gefragt, die ihre eigenen Flächen mobilisieren oder die Neuentwicklung von Brachen vorantreiben können. Bezogen auf die Aktivierung zusätzlicher Flächen im Bestand wird jedoch oft übersehen, daß es sich hier überwiegend um private Flächen handelt, deren Bebauung aus vielfältigen Gründen scheitert.

### **Mobilisierung kommunaler Grundstücke**

Die Aktivierung kommunaler Flächenreserven für den Eigenheimbau wird in der Diskussion um Strategien gegen die Suburbanisierung zuweilen als zentrales Handlungsfeld angesehen. Die Extremposition lautet, die Städte sollten gerade jetzt das Grundstücksangebot spürbar erhöhen und alle verfügbaren Flächen anbieten, da aufgrund der demographischen Entwicklung außerordentlich viele Haushaltsgründer auf den Eigenheimmarkt drängen. Als Nebeneffekt dieser Maßnahme würden zudem die Grundstückspreise sinken. Ökologische Bedenken werden mit dem Argument verworfen, daß durch die verstärkte Flächenausweisung die Zersiedelung im Umland und die Verkehrsbelastungen reduziert werden. Für die Stadt Hamburg sei die Flächenmobilisierung ein durchaus gangbarer Weg, da die Stadt noch große Flächenreserven besitzt (45 % des Stadtgebietes sind städtisches Eigentum).

Obwohl diese Extremposition auf dem Workshop nicht vertreten war, wurde die Frage, inwieweit die Stadt ihre begrenzten Flächenressourcen dem individuellen Wohnungsbau zur Verfügung stellen soll, kontrovers diskutiert. Vertreter der Hamburger Liegenschaftsverwaltung und der Stadtentwicklungsbehörde sprachen sich gegen eine Flächenexpansion aus. Für die Liegenschaftsverwaltung dürfen die Förderstrategien nicht zu Lasten des Stadtbildes und einer angemessenen Dichte gehen, weshalb der Eigenheimbau nur in bestimmten quantitativen Grenzen möglich sei. Innerhalb der Stadtplanung trifft das Einfamilienhaus traditionell auf wenig Zustimmung und gilt als „Stiefkind der Fachdiskussion“. Allerdings führen die – bislang wenig analysierte – Nachfrageschwäche beim Geschosswohnungsbau und die Diskussionen um die Abwanderung mittlerweile zu einem Umdenken der Planer, die nun eine Ergänzung des urbanen Wohnungsbaus „mit zeitgemäßen, großstadtadäquat dichten und städtebaulich qualitätsvollen Formen für Einfamilienhausquartiere“ für notwendig halten (so z.B. Kellner in *Stadtdialog* Nr.8/Februar 1998).

Die Chancen für die Mobilisierung kommunaler Flächen in Hamburg können allerdings nicht nur aufgrund der günstigen Besitzverhältnisse beurteilt werden, da die großen Flächenreserven in der Marsch liegen (z.B. Oberbillwerder, Neugraben-Fischbek, Finkenwerder, Kirchdorf), d.h. in Gebieten mit extrem hohen Erschließungskosten. Die Erschließung würde zum einen von der Stadt hohe finanzielle Vorleistungen verlangen, zum anderen würden diese Kosten durch den Grundstücksverkauf nicht vollständig gedeckt. Damit werden die finanziellen Vorteile, die durch die Verhinderung der Umlandwanderung entstehen, ganz oder teilweise aufgehoben.

Neben der Frage, ob und zu welchen Kosten auf kommunale Baulandreserven zurückgegriffen werden kann, ist ein zentrales Problem darin zu sehen, daß die räumliche Lage der

angebotenen Flächen häufig nicht den Wohnstandortwünschen der Haushalte entspricht. Grundsätzlich läßt sich sagen, daß es problematisch ist, wenn ein Großteil der gesamtstädtischen Nachfrage nach kommunalen Grundstücken auf einigen wenigen zusammenhängenden Flächen, die schon allein aufgrund ihrer Lage nur für einen Teil der Haushalte attraktiv sind, befriedigt werden soll. (vgl. „Tortenstücksuche“, Kapitel 3.3). Sehr genaue Abwägungen zu Volumen und Art der Vorhaben sind daher sowohl hinsichtlich der Berliner Flächenreserven im Nordosten der Stadt notwendig, die für West-Berliner kaum Anziehungskraft besitzen, als auch für die Hamburger Flächen in den Bezirken Harburg und Bergedorf. (Auch wenn die aktuellen Vermarktungsprobleme der Einfamilienhausgrundstücke in Allermöhe-West nicht ausschließlich auf die Lage der Flächen zurückgeführt werden können, so sind sie doch ein Hinweis auf die hier angesprochene Problematik.)

Die großen zusammenhängenden Flächenreserven ermöglichen der Kernstadt zwar eine relativ wirksame Intervention in den Markt, die entstehenden großen Neubauprojekte an der städtischen Peripherie tendieren jedoch zu Monostrukturen mit den bekannten Folgeproblemen. Das alternative Vorgehen - der Verzicht auf die Mobilisierung unbebauter Flächen und die Beschränkung auf die „Wühlarbeit“ im Bestand - wird in der Regel sehr schnell mit dem Vorwurf konfrontiert, die Kernstadt reagiere nicht auf die gegenwärtige Nachfrage und halte das Baulandangebot bewußt knapp.

In den Vergleichsregionen Berlin und Bremen stellt sich die Situation jeweils anders dar. In Bremen, der Großstadt mit der höchsten Eigentumsquote in Deutschland, wird das (verdichtete) Eigenheim traditionell akzeptiert. Die Flächenerweiterungsstrategie ist hier allerdings weniger bedeutsam, da die Stadt über begrenzte Flächenreserven verfügt. In Berlin, der Großstadt mit der niedrigsten Eigentumsquote, hat vor kurzem ein Richtungswechsel in der Wohnungsbauförderung stattgefunden, so daß gegenwärtig fast nur noch Eigentumsmaßnahmen gefördert werden. Aufgrund der erheblichen Baulandreserven, auf die das Land zurückgreifen kann, ist die Flächenerweiterungsstrategie zumindest zur Begrenzung der Wanderungsbewegung aus dem Ostteil der Stadt nach Brandenburg ein zentraler Ansatz.

Der Workshop hat schließlich gezeigt, daß ein Diskussionsdefizit in bezug auf die konkreteren, organisatorischen Fragestellungen der Grundstücksmobilisierung und -vergabe besteht. Einmal gefundene Arrangements werden selten auf ihre Tauglichkeit überprüft oder mit den Strukturen in den anderen Bundesländern verglichen. Offene Diskussionspunkte sind:

- In welcher institutionellen Form soll die Mobilisierung und Vergabe kommunaler Grundstücke gesteuert werden? Die Stadt Berlin beschreitet mit der Übertragung von städtischen Grundstücken an die Berliner Entwicklungsgesellschaft (BLEG) einen neuen Weg, während in Hamburg das Grundstücksprogramm in die Strukturen der Finanzbehörde integriert ist.
- Welche Haushalte sollen bevorzugt auf die Grundstücke zugreifen können und nach welchen Kriterien werden sie ausgesucht? Das Hamburger Grundstücksprogramm setzt eine traditionelle Familienorientierung und geradlinige Erwerbsbiographien voraus, die heute nicht mehr verallgemeinerbar sind (vgl. Anhang 6).

- Wie sollte das Vergabeverfahren der Grundstücke an die Neubauförderung durch die Wohnungsbaukreditanstalt (WK) angekoppelt sein? Obwohl die Klientel der Liegenschaftsverwaltung mit der der WK fast identisch ist, sind das Grundstücksprogramm und die Eigentumsförderung formal getrennt voneinander (vgl. dazu die Beiträge der Liegenschaftsverwaltung und der WK in der Dokumentation zu Kapitel 6).

### **Brachenentwicklung und Konversionsprojekte**

Neubauprojekte auf ehemaligen Brachen oder Konversionsflächen gelten insbesondere aufgrund ihrer hohen Akzeptanz bei den Haushalten und in der Fachöffentlichkeit (keine Bebauung auf der grünen Wiese) sowie der in der Regel integrierten Lage als geeignete Maßnahmen, „neue“ Flächen für die Stadtentwicklung zu gewinnen. Im Gegensatz zu vielen anderen Kommunen, die Konversionsflächen oder große Brachen ankaufen, um die zukünftige Entwicklung selbst zu steuern (z.B. über städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen), geht Hamburg einen anderen Weg und setzt von vornherein auf private Entwickler und deren Anspruch, marktgerechte Angebote vorzulegen.

### **Mobilisierung privater Grundstücke**

In Hamburg bestehen Flächenreserven für insgesamt rd. 29.000 Wohnungen (nur Flächen mit mehr als 50 Wohneinheiten, Stand September 1998). Hierin sind rd. 6.000 Wohneinheiten enthalten, die als freistehende Einfamilienhäuser bzw. im verdichteten Einfamilienhausbau errichtet werden können. Bis zum Jahr 2002 können von diesen 6.000 Wohneinheiten schätzungsweise 3.800 realisiert werden, da für sie die planungsrechtlichen und erschließungstechnischen Voraussetzungen bestehen bzw. bis dahin geschaffen werden. Mehr als die Hälfte der Flächen für den verdichteten und freistehenden Einfamilienhausbau befindet sich in privatem Eigentum. Die Umsetzung der planerisch gegebenen Möglichkeiten ist bei den privaten Flächen jedoch zeitlich in vielen Fällen nicht absehbar, da die Eigentümer häufig nicht investieren wollen, um z.B. Freiflächen zu erhalten bzw. um Grundstücke nicht teilen zu müssen. Das Hauptproblem ist in diesen Fällen nicht die Bereitschaft der Planung, Bauflächen für den individuellen Wohnungsbau bereitzustellen, sondern die Weigerung der privaten Akteure, diesen auch zu realisieren.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß in Hamburg – anders als in Berlin – die Möglichkeiten begrenzt sind, durch eine expansive Flächenausweisung für den niedergeschossigen Wohnungsbau die derzeitigen Angebotsengpässe zu beseitigen. Von seiten der Liegenschaftsverwaltung und der Stadtentwicklungsbehörde wird zudem kein akuter Handlungsbedarf zu weiteren Flächenausweisungen gesehen. Dies nicht zuletzt deshalb, weil die kommunalen Flächen schon aufgrund der hohen Erschließungskosten nur schrittweise verfügbar gemacht werden können. Selbst wenn der politische Wille vorhanden wäre, würden aufgrund des Planungs- und Erschließungsvorlaufs von mehr als vier Jahren die Grundstücke erst bebaubar sein, wenn der derzeitige Nachfragedruck abklingt (vgl. Kapitel 4: Vorausschätzung des Statistischen Landesamtes Hamburg).

## 6.2 Senkung der Schwelle zum Eigentumserwerb

### Subventionierung der Haushalte

#### a) Eigenheimförderung

Die Eigenheimförderung in Form zinsgünstiger Kredite ist das „klassische“ Subventionsinstrument. Im Ländervergleich zwischen Hamburg, Berlin und Bremen zeigen sich erhebliche Unterschiede im Detail, da jedes Land seine eigenen Programme weiterentwickelt, ohne daß eine länderübergreifende Abstimmung stattfindet. Ansatzweise diskutiert wurde auf dem Workshop die Frage der Einkommensgrenze, da Berlin diese in der Absicht, auch einkommensstärkere Haushalte in der Kernstadt zu halten, deutlich erhöht hat. Bezogen auf das Hamburger Programm wurde angeregt, die Fördersumme für den einzelnen Haushalt zu reduzieren und statt dessen mehr Haushalten eine Förderung zukommen zu lassen, was ebenfalls eine Erhöhung der Einkommensgrenzen erforderlich machen würde.

In der Diskussion wurde das Volumen der Eigenheimprogramme als politisch sehr bedeutsam hervorgehoben, da es sich nicht losgelöst vom sozialen Geschoßwohnungsbau beurteilen läßt. Deutlich erkennbar ist dies derzeit vor allem in Berlin, wo der geförderte Geschoßwohnungsbau eingestellt und das Eigenheimprogramm deutlich ausgedehnt wird. Die derzeitige Sättigung des Mietwohnungsmarkts alleine rechtfertigt diesen Schritt nicht, da der belegungsgebundene Bestand rückläufig ist. Das Berliner Programm hat demnach unmittelbare verteilungspolitische Konsequenzen, die in der Diskussion um die Stärkung der Eigenheimförderung berücksichtigt werden müssen.

Aus Sicht der TU-Harburg ist auch die derzeit weit verbreitete Ansicht, nach der die aktuelle Nachfrageschwäche beim Geschoßwohnungsbau dessen gesunkene Anziehungskraft zeige und der Trend wieder verstärkt zum Eigenheim gehe, als undifferenziert abzulehnen. Statt dessen sollte wesentlich genauer untersucht werden, welche Formen des Geschoßwohnungsbaus (Lage, Dichte, Dimensionierung, städtebauliche Einbindung etc.) nicht gewünscht und welche immer noch attraktiv sind. Darüber hinaus darf die Diskussion von Maßnahmen nicht auf deren Marktgängigkeit reduziert werden, da hierbei die längerfristigen Folgen dieser Förderstrategien ausgeblendet werden.

#### b) Grundstücksverbilligung

Die Grundstücksverbilligung ist ein neues Instrument, das Haushalten, die eine bestimmte Einkommenshöhe nicht überschreiten, die Eigentumsbildung erleichtern soll. In Bremen wird für eine begrenzte Anzahl von (privaten oder kommunalen) Grundstücken ein Zuschuß von 10.000 DM gewährt; in Berlin werden kommunale Grundstücke bis zu 100.000 DM unter ihrem Verkehrswert abgegeben. Die Einführung dieses Instruments in Hamburg würde wie in Berlin eine Änderung des Haushaltsrechts und damit vorab eine politische Entscheidung erfordern.

Die Hamburger Liegenschaftsverwaltung ist im Rahmen der derzeitigen Gesetzeslage verpflichtet, die städtischen Grundstücke zum Verkehrswert zu verkaufen. Sie hält dies auch für angemessen, da eine Subventionierung der begrenzten Flächenressourcen angesichts der derzeitigen Haushaltslage wenig sinnvoll erscheint. Das Preisniveau wird als

ausgewogen angesehen, da für die angebotenen Streulagen die Nachfrage weit über dem Angebot liegt. In Hamburg hätte die Grundstückverbilligung auch nur dann einen Ausstrahlungseffekt, wenn ein größeres Angebot als die jährlich ca. 400 kommunalen Grundstücke auf den Markt gebracht werden könnte. Das Problem sei weniger die Höhe des Preises (Verkehrswert), als vielmehr die geringe Anzahl der Grundstücke in Streulage, wodurch aus Sicht der Haushalte die Chance reduziert wird, ein Grundstück in dem gewünschten „Tortenstück“ zu bekommen.

Bei der Frage nach dem Einnahmeverlust durch die Verbilligung muß allerdings berücksichtigt werden, daß die Subventionierung der Grundstückskäufe eine Ergänzung, bzw. Alternative zur Eigentumsförderung ist. Dementsprechend müssen die hier ermöglichten Zuschüsse mit den Einsparungen bei der Eigenheimförderung gegengerechnet werden.

Ab einer gewissen Anzahl an Grundstücken hat die Verbilligung der kommunalen Grundstücke einen Kostendämpfungseffekt auf den Grundstücksmarkt. Dieser an sich positive Effekt hat im Berliner Fall allerdings Rückkopplungen auf andere städtische Entwicklungsprojekte, die sich über die Verkehrswertsteigerung finanzieren.

### **Senkung der Baukosten**

Geringere Baukosten für Eigenheime kommen letztlich allen Bauwilligen und nicht nur der begrenzten Gruppe der Subventionsberechtigten zugute. In den vergangenen Jahren ist es mit Hilfe von **Bieterverfahren** auf landeseigene Grundstücke, bei denen die Bauträger Eigenheime zu Festkosten unter 400.000 DM, z.T. unter 350.000 DM anbieten müssen, tatsächlich gelungen, zu einer Senkung der Baukosten zu kommen.

Ein weiteres Instrument ist die **Verfahrensbeschleunigung** durch verkürzte Verwaltungsabläufe (in Bremen z.B. durch die Genehmigungsfreistellung für Wohngebäude geringer Höhe, d.h. bis zu 3 Geschossen) und die Privatisierung von Planungsaufgaben.

In Berlin wird insbesondere im Hinblick auf die Baulandpotentiale im Ostteil der Stadt auch auf architektonische Ideen und Innovation gesetzt. Z.B. sollten über den **Wettbewerb** „Das städtische Haus“ neue Bautypologien für besonders kostengünstige Eigenheime gefunden werden (Festpreis Brutto-Bauwerkskosten 2.000 DM/m<sup>2</sup>). Mit der Realisierung der besten Entwürfe wird derzeit begonnen (s.a. 6.3).

### **Privatisierung im Bestand der städtischen Wohnungsunternehmen**

Die Privatisierung im Bestand der städtischen Wohnungsunternehmen ist in Hamburg bisher ein „Tabuthema“. In Berlin hingegen setzte aufgrund der gesetzlich vorgeschriebenen Privatisierung von 15 % des Bestandes im Osten eine Diskussion dieser Maßnahme ein, an deren Ende die Ausdehnung des Privatisierungsanteils auf den Westen stand. Die Eigentumsschwelle wird hier deutlich abgesenkt, da Preise von 2.000 DM/m<sup>2</sup> entstehen. (s.a. 6.4)

### 6.3 Produktinnovation

Der Wunsch nach einem freistehenden Einfamilienhaus kann in der Stadt nur selten befriedigt werden. Das von der städtischen Planung befürwortete flächensparende, kompakte Reihenhaushaus trifft – zumindest in den Haushaltsinterviews der TU-Harburg – bei den Haushalten oft auf wenig Gegenliebe, da nachbarschaftliche Enge als unangenehm empfunden wird. Bezogen auf die Qualitätsansprüche an das Haus zeigen die Erfahrungen der Wohnungsbaukreditanstalt, daß Haushalte, die in Hamburg bleiben wollen, hohe Qualitätsanforderungen stellen und die Optimierung des Preis-Leistungsverhältnisses anstreben. Dazu gehört mittlerweile zumindest bei einem Teil der Bauwilligen, so der Projektentwickler HPE, eine gewisse Aufgeschlossenheit gegenüber ökologischem Bauen. Die Frage ist also, welche städtebaulichen und architektonischen Qualitäten den jetzt so zahlreich auf den Markt drängenden jungen Haushalten jenseits des ausreichenden Abstands zu den Nachbarn geboten werden können. Die Strategie der Produktinnovation hat demzufolge das Ziel, Bauformen zu entwickeln, die den differenzierten Ansprüchen der Haushalte gerecht werden und zugleich (vor allem in bezug auf den Flächenverbrauch) stadtverträglich sind.

In Berlin soll der oben schon angesprochene Wettbewerb „Das städtische Haus“, ebenso wie die 1999 im Nordosten stattfindende Bauausstellung, nicht nur kostengünstige Bautypen hervorbringen, sondern auch innovative verdichtete Wohneigentumsformen. Eine Frage wird dabei sein, wie die „Stapelung“ von Wohneigentum für Familien mehr Attraktivität gewinnen kann. In diesem Zusammenhang ist auch Hamburg an einem Wettbewerb über das „Haus im Haus“ beteiligt (vgl. dazu den Beitrag des Bezirksamtes Harburg in der Dokumentation zu Kapitel 6).

Zu den möglichen Innovationen gehören auch Veränderungen im Herstellungsprozeß. Die positiven Erfahrungen des Projektentwicklers HPE mit der Kombination des Baus von Typenhäusern und Formen von Selbsthilfe zeigen eine Möglichkeit, die Kosten zu senken und zugleich den individuellen Qualitätsansprüchen der künftigen Bewohner mehr Raum zu gewähren (vgl. Dokumentation).

Schließlich darf nicht übersehen werden, daß es sich beim Wunsch der Haushalte nach einem „Heim“ nicht immer um den Eigentumserwerb handeln muß. Gerade der Erfolg des Bremer Hauses zeigt, daß eine eigentumsähnliche Wohnform in der Stadt auch vermietet werden kann.

### 6.4 Stabilisierung gefährdeter Wohnquartiere

Die Privatisierung und die Nachverdichtung im Bestand sollen zunächst preiswertes Eigentum bzw. zusätzliche Neubauflächen schaffen. Darüber hinaus kann die Erhöhung der selbstgenutzten Eigentumsquote in oder am Rande von Großsiedlungen zu einer sozial ausgeglicheneren Bewohnerschaft führen. Der Bezirk Harburg setzt auf diese Strategie, da hier eine Reihe von Siedlungen vorhanden sind, in denen sich Segregationsprozesse zuzuspitzen drohen. Die bisherigen Erfahrungen zeigen allerdings, daß die Nachfrage der Einfamilienhausbauer an derartigen Standorten sehr begrenzt ist (vgl. den Beitrag des

Bezirksamtes Harburg in der Dokumentation zu Kapitel 6).

Nur durch den Zuzug neuer Bewohner, die sich Eigentum leisten können, wird sich eine Stabilisierung auch kaum einstellen. Die „Mischung“ sozialer Schichten greift zu kurz, wenn nicht vorher die Interessen und Bedürfnisse der ansässigen, häufig stigmatisierten Bewohner untersucht und in ein umfassenderes Aufwertungs- und Entwicklungskonzept für das jeweilige Quartier eingebunden werden. Nach Ansicht der TU-Harburg sollte mit den zusätzlichen Eigenheimen daher vor allem die vorhandene Bewohnerschaft, z.B. der türkische Mittelstand, angesprochen werden, da von den in die Siedlungen schon integrierten Gruppen ein weitreichenderer Stabilisierungseffekt ausgeht als von neu zuziehenden Haushalten. Schließlich muß dem Eindruck auf seiten der Bewohner entgegengewirkt werden, die Stadt verdichtet dort nach, wo sie Flächen besitzt und nicht dort, wo es vielleicht sinnvoller wäre.

## 6.5 Präsentation/Öffentlichkeitsarbeit

Der Erfolg der Eigentumsstrategien hängt nicht nur von den Angeboten ab, die die Stadt den einzelnen Haushalten in Form von monetären Leistungen oder Grundstücken bietet, sondern auch davon, wie sich die Stadt in der interessierten Öffentlichkeit darstellt und welche „Botschaft“ sie dabei vermittelt.

Die beschriebenen Programme können nur einen Teil der abwanderungswilligen Haushalte erreichen und den allgemeinen Trend daher nur sehr begrenzt beeinflussen. In der Diskussion wurde insbesondere vom Moderator auf die nicht zu unterschätzende vermittelte Wirkungsebene der Maßnahmen verwiesen: Eigentumsprogramme würden den Mittelschichten das Gefühl vermitteln, die Stadt kümmere sich um sie und tue etwas, um sie zu halten. Die starke Förderung des Geschosßwohnungsbaus in den letzten Jahren habe den Eindruck entstehen lassen, die Stadt unterstütze die Zuwanderer mehr als die Einheimischen (Bsp. Aussiedler in Allermöhe-West). Es bedürfe jetzt verstärkter „symbolischer Politik“ um das Vertrauen der aktiven Mittelschichten zurückzugewinnen.

Sofern diese Einschätzung richtig ist, darf die Außendarstellung der Institutionen, die Eigentumsförderung betreiben, nicht nur auf die einzelnen Programme bezogen sein; ebensowenig darf der Erfolg der Präsentation nicht nur an der unmittelbaren Nachfrage gemessen werden.

Beispiele für gelungene Außendarstellung liefern Bremen und Berlin. Die einzelnen Maßnahmen und Programme werden hier unter einem Label öffentlich gemacht: „Bremer bauen in Bremen“ und „Eigentumsstrategie Berlin 2000“. In Berlin ist auch die Tendenz zu einer stärkeren Projektorientierung zu erkennen. Die oben erwähnte Bauausstellung 1999 und der Wettbewerb zum „Städtischen Haus“ setzen auf die hohe Öffentlichkeitswirksamkeit solcher konkreter Projekte.

In Hamburg fehlt eine einheitliche und überzeugende Außendarstellung. Die Präsentation der Eigentumsförderung der Wohnungsbaukreditanstalt erscheint wenig zeitgemäß. Die schwer verständlichen und sehr schlicht gestalteten Publikationen wenden sich ausschließ-

lich an Bauwillige und beschränken sich auf die die Informationsvermittlung für das Antragsverfahren. Die Liegenschaftsverwaltung verzichtet auf Werbung, um den Nachfrageüberhang nicht noch weiter zu erhöhen. Aufgrund der fehlenden Außendarstellung gilt das Grundstücksprogramm in der Bevölkerung fälschlicherweise als „Sozialprogramm“, das bestimmten Haushalten einen Anspruch auf ein Grundstück einräumt. Dementsprechend erzielt auch dieses Programm keine „symbolische Wirkung“ bei den Mittelschichten.

## 6.6 Konfliktpotentiale

Die Entwicklung und Umsetzung der Eigentumsstrategien ist in Hamburg auf drei Behörden verteilt, dazu kommen die Verwaltungen der Bezirke. Durch die sektorale Aufgliederung müssen sich die verantwortlichen Abteilungen innerhalb der jeweiligen Behörden gegen andersgelagerte (ressortspezifische und parteipolitische) Interessen behaupten. So soll z.B. die Liegenschaftsverwaltung gleichzeitig städtische Flächen verwerten, um die Haushaltslage zu verbessern, und Grundstücke so vergeben, daß abwanderungsgefährdete Haushalte in Hamburg gehalten werden. Durch die Zusammenarbeit der beteiligten Akteure der drei Behörden ließe sich die sektorale Aufgabenteilung zwar teilweise wieder aufheben, jedoch scheint die Kooperationsbereitschaft – zumindest von außen gesehen – nicht sehr stark ausgeprägt zu sein. Insgesamt gesehen besitzt die Eigentumsstrategie weder politisch noch administrativ eine starke Lobby.

Der schwache Rückhalt der Eigentumsstrategie in Hamburg macht ein kurzfristiges Reagieren auf Nachfrageentwicklungen sehr schwierig. So werden z.B. gegenwärtig, d.h. zu einem Zeitpunkt, zu dem im Zuge der demographischen Entwicklung vermehrt junge Haushalte auf den Markt drängen, die Mittel der Wohnungsbaukreditanstalt für Eigentumsförderung gekürzt; die Chance, Flächen und Mittel, die für größere Neubauprojekte im Geschößwohnungsbau vorgesehen waren, etappenweise für den niedergeschossigen Wohnungsbau umzuwidmen, wird nicht genutzt.

Allerdings dürfen die Einflußmöglichkeiten von Landespolitik und Verwaltung nicht überschätzt werden. Die Attraktivität der Eigentumsbildung hängt mit den derzeit extrem günstigen Kreditbedingungen und der Eigenheimförderung des Bundes zusammen. Im weiteren Sinne wird sie auch durch Sozialkürzungen und unklare Rentenperspektiven begünstigt (Eigentum als Alterssicherung). Diese Rahmenbedingungen sind von Hamburg ebensowenig zu beeinflussen wie die von den Banken und Bausparkassen propagierte und tendenziell stadtfreundliche Eigenheimideologie.

In den bisher beschriebenen Interessenkonstellationen taucht der eigentliche Hauptakteur, der umzugswillige Haushalt, kaum auf. Innerhalb des staatlichen Versorgungsmodells schien es auf der Hand zu liegen, welche Haushalte zu fördern sind. Da sich die Spannbreite unterschiedlicher Haushaltsformen immer weiter differenziert hat, entsprechen die in der Förderpolitik vorherrschenden Bilder der „Normalfamilie“ aber nur noch einem Teilbereich der gesellschaftlichen Wirklichkeit. Eine stärkere Zielgruppenbezogenheit ist bisher ein wenig konkretisiertes Ziel geblieben, da die Auseinandersetzung mit den Wünschen

und Motivstrukturen der Haushalte in der Regel sehr oberflächlich geführt wird.

Häufig konflikthaft verläuft auch das Aufeinandertreffen von Vertretern der Stadtplanung („urbanes Stadtbild“, „hochwertiger Städtebau“) und den Bauwilligen, die möglichst ihre eigenen ästhetischen Vorstellungen umsetzen wollen. Als Kompromiß kann zwar versucht werden, über Gestaltungsvorschriften und Festlegungen der „Sekundärarchitektur“ jeweils bestimmte Zielgruppen anzusprechen, die sich mit diesen Vorschriften arrangieren können. Der Konflikt, daß die kernstädtische Verwaltung – ganz anders als die des Umlands – sehr oft als dirigistisch wahrgenommen wird, als eine Instanz, die einen der wichtigsten Beweggründe für den Eigentumserwerb, die individuelle Freiheit (auf der Parzelle), nicht respektiere, bleibt jedoch bestehen. Hier wären die sich immer wieder findenden Beispiele mit in der Tat kleinlichen und aus Sicht der Bewohner willkürlich anmutenden Gestaltungsvorschriften, die wenig mit dem eigentlichen Planungsauftrag zu tun haben, zu überprüfen.

## **7. HANDLUNGSANSÄTZE II: STRATEGIEN DER INNENENTWICKLUNG ZUR VERHINDERUNG DER UMLANDWANDERUNG**

Neben der Eigentumsförderung steht der Kernstadt noch eine zweite Strategie, die der Innenentwicklung, zur Beeinflussung der Umlandwanderung offen. 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.

Seit den 80er Jahren haben Strategien der Innenentwicklung nennenswerten Einfluß auf die Stadtentwicklung, wobei allerdings unter dem Terminus Innenentwicklung zum Teil sehr unterschiedliche Maßnahmen verstanden werden. Das Spektrum reicht von der baulichen Nachverdichtung in Großwohnsiedlungen der 50er und 60er Jahre über die Attraktivitätssteigerung der Innenstadt oder gezielte Programme zur Schließung von Baulücken bis hin zu den verschiedenen Modernisierungs- und Revitalisierungsmaßnahmen im Rahmen der Stadterneuerung.

Betrachtet man die genannten (und im Anhang anhand der Beispiele Bremen und Berlin etwas näher ausgeführten) Maßnahmen, so stellt sich die Frage, ob die - für sich genommen ohne Frage sinnvollen - Ansätze bereits einen Einfluß auf die Wohnstandortentscheidung potentieller Umlandwanderer haben oder ob der Ansatz der Innenentwicklung nicht noch einer Erweiterung und bezüglich der Zielgruppen auch einer Präzisierung bedarf, um diese Haushalte zu erreichen.

Dem Ansatz der Innenentwicklung - wie er im folgenden verstanden werden soll - liegt die Überlegung zugrunde, daß die immer wieder vertretene Behauptung, "der überwiegende Teil der Deutschen wolle nunmal in einem Eigenheim im Grünen wohnen", einer genaueren Betrachtung bedarf. So ist zu fragen, ob in dieser Aussage tatsächlich eine starke Fixierung auf eine konkrete Wohnform zum Ausdruck kommt oder doch eher die Sehnsucht nach bestimmten Wohnbedürfnissen (z.B. Rückzugsort aus der Öffentlichkeit, Nähe zum Grün, Verfügungsmöglichkeiten), die auch losgelöst vom Eigenheim gedacht werden können. Es spricht einiges dafür, daß in vielen Fällen erst die fehlenden Realisierungsmöglichkeiten dieser Wohnbedürfnisse in der Stadt zur Orientierung auf das Eigenheim führen. Daraus resultiert die Notwendigkeit zur Relativierung der Annahmen über den "Traum vom Eigenheim" und zur genaueren Betrachtung der Entscheidungsabläufe der Abwanderer.

So belegen die Ergebnisse der oben vorgestellten Haushaltsinterviews, daß die von den umzugswilligen Haushalten letztlich getroffenen Wanderungsentscheidungen vielfach nicht mit ihren Ausgangsvorstellungen übereinstimmen. Einzig der Wandertyp 'Biographischer Zirkel' hat von Beginn an das Bild vom Eigenheim im Grünen vor Augen. Die anderen Wandertypen wie die 'Preisoptimierer' und besonders die 'Lebensqualitätsoptimierer' entscheiden sich letztlich zwar auch für den Wechsel ins Eigenheim und damit vielfach für den Fortzug ins Umland, doch nicht, weil sie sich damit einen lange

gehegten Traum erfüllen wollen, sondern weil sie - sei es aufgrund von Preisvergleichen oder nach erfolglos gebliebenen Bemühungen um eine Wohnung mit entsprechenden Qualitäten - zu der Erkenntnis kommen, hier eher als in der Stadt ihre Wohnbedürfnisse verwirklichen zu können. Es sind Haushalte, die die Stadt keineswegs grundsätzlich ablehnen, sondern im Gegenteil sehr genau darauf achten, über möglichst günstige Verkehrsverbindungen zwischen ihrem neuen Wohnort und der Stadt zu verfügen, um so auch weiterhin das Freizeitangebot, das kulturelle Leben und die Einkaufsmöglichkeiten der Stadt nutzen zu können. Unter diesen Haushalten finden sich auch viele überzeugte Städter, die die Vielfalt, das Nebeneinander unterschiedlicher Kulturen und auch die Hektik und Anonymität der Großstadt durchaus schätzen - die jedoch trotzdem keinen für sie geeigneten Wohnort in der inneren Stadt finden.

Als außerordentlich nachteilig für den Wohnstandort innere Stadt erweist sich dabei zum einen das viel zu geringe Angebot an großen und familientauglichen Wohnungen. Dies hat derart hohe Mietpreise in diesem Wohnungssegment zur Folge, daß sich viele junge Familien zur Abwanderung an den Stadtrand oder ins Umland gezwungen sehen.

Zum anderen werden mit dem Eigenheim im Grünen bestimmte Wohnqualitäten nachgefragt, die die Stadt nicht bietet (aber bieten könnte): Wohnungsnahes Grün; Verfügungsrechte über den Wohnraum; Sicherheit vor Kündigungen; der Parkplatz vor der Tür; ein Ort der Privatheit, der den zeitweisen Rückzug aus der Hektik der Stadt erlaubt usw. Die Stadt verliert somit Einwohner, die vielfach zumindest bis zu ihrem Fortzug überzeugte Städter sind, weil sie nicht dazu in der Lage ist, bestimmte Bedürfnisse dieser Haushalte, die keineswegs in einem grundsätzlichen Widerspruch zu städtischem Leben stehen, zu befriedigen oder zu kompensieren.

Die Strategie der Innenentwicklung setzt genau an diesem Punkt an. Sie möchte keineswegs die Eigenheiten städtischen Lebens leugnen, doch sie möchte sie ergänzen um eine Reihe weiterer Qualitäten, die die Stadt auch für Familien als Wohn- und Lebensstandort attraktiv macht. Konkret hieße das z.B.

- Maßnahmen zu entwickeln, die das Angebot an großen und bezahlbaren Wohnungen für junge Familien mit Kindern erhöhen,
- saubere und attraktive Grünflächen im unmittelbaren Wohnumfeld zu schaffen,
- den Straßenraum nicht dem Verkehr vorzubehalten, sondern ihn als Kommunikations- und Erlebnisraum für die Bewohner zurückzugewinnen,
- weitere Rechtsformen neben dem Eigentum zu finden, die die Wohnsicherheit erhöhen und die Verfügungsrechte der Bewohner erweitern,
- die Kinder- aber auch die Jugendlichenfreundlichkeit der Stadt durch entsprechende Angebote zu erhöhen,
- der fortschreitenden und für die Bewohner im Alltag spürbaren Polarisierung einzelner Stadtteile (Gentrifizierung, Armutsinseln) aktiv entgegenzuwirken,
- Angebote zu machen, die bestimmten Bevölkerungsgruppen wie z.B. Müttern die praktische Organisation ihres Alltags erleichtern,
- bestimmte städtische Qualitäten wie z.B. die schnelle und wohnungsnahe Erreichbarkeit

von Versorgungs- und Freizeiteinrichtungen zu erhalten,

- die Vorteile der Stadt gegenüber den Umlandgemeinden weiter zu akzentuieren.

Der Ansatzpunkt der Strategie der Innenentwicklung ist also darin zu sehen, daß viele der ins Eigenheim und damit oft ins Umland abwandernden Haushalte die Stadt nicht grundsätzlich ablehnen, sondern sie nur nicht mehr als geeigneten Wohnstandort ansehen - sei es aufgrund zu kleiner, bzw. zu teurer Wohnungen oder aufgrund von bestimmten Wohn- und Lebensqualitäten, auf die sie nicht länger verzichten wollen.

Wie bei der Skizzierung dieser Strategie deutlich wurde, ist eines ihrer wesentlichen Kennzeichen, daß die Qualität der Wohnung in sehr engen Zusammenhang zu der des Quartiers gebracht wird und folglich auch die Wohnungspolitik nicht losgelöst von der Stadtentwicklungspolitik betrachtet wird. Hieraus resultiert allerdings auch die sehr hohe Komplexität des 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 Einzelmaßnahmen zumeist wirkungslos verpuffen, und daß die Wirksamkeit der Strategie in dem Maße zunimmt, in dem es gelingt, ganze Bündel von Maßnahmen in einem Quartier in Gang zu bringen. Im Unterschied zu den sehr direkt steuernden Eigentumsstrategien handelt es sich bei der Innenentwicklung damit um eine sehr komplexe und qualitative Steuerungsmöglichkeit.

Im folgenden wird mit der Entwicklung des Französischen Viertels in der Tübinger Südstadt ein Beispiel vorgestellt, das die Strategie der Innenentwicklung noch näher konkretisieren soll. Es macht deutlich, daß neben der Erhaltung "städtischer Enklaven", d.h. lebendiger, heterogener, funktional gemischter Viertel auch die gezielte Schaffung neuer Quartiere mit diesen Qualitäten notwendig ist, um eine weitere Abwanderung ins Umland insbesondere von Haushalten aus der Gruppe der "Lebensqualitätsoptimierer" zu verhindern. Das Tübinger Beispiel stellt damit eine ausgesprochen offensive Variante der Innenentwicklung dar.

## 7.1 Fallbeispiel Tübingen, Französisches Viertel

Das Tübinger Projekt ist eine "städtebauliche Entwicklungsmaßnahme" nach BauGB auf einer ca. 60 ha großen Militärbrache und einem ehemaligen Vorratsgebiet für den Ausbau der B 27, die südlich des Projektgebietes neu trassiert werden soll. Die Tübinger Südstadt, in der das Projektgebiet liegt, ist der traditionell nicht akademisch geprägte Teil der Universitätsstadt. In unmittelbarer Nähe zum Entwicklungsbereich befinden sich mehrere Sozialwohnungskomplexe und z.B. auch das Tübinger Männerwohnheim. Die Entfernung zur Stadtmitte beträgt etwa 2 km, so daß das Zentrum sowohl fußläufig als auch mit dem Rad sehr gut zu erreichen ist.

Konzipiert ist das Projekt als neues städtisches Rückgrat für den gesamten Bereich der Südstadt. Innerhalb von 15 Jahren sollen hier 6.000 Einwohner und 2.500 Arbeitsplätze

angesiedelt werden. Die anvisierte Zielgruppe für das Französische Viertel sind Tübinger Einwohner, die sich verändern wollen oder müssen (sei es aufgrund der Wohnungsgröße, einer neuen Haushaltskonstellation, einem neuen Arbeitsbereich oder dem Wunsch nach Eigentumbildung), bisherige Einpendler und Existenzgründer.

Das Anliegen des Tübinger Projektes ist es, auf einer Stadtbrache einen neuen "urbanen Kern" zu schaffen. Hierzu bedienen sich die Protagonisten des Projekts eines neu sortierten "Instrumentenkastens".

1.) Die Bauflächen wurden durchgehend als Mischgebiet ausgewiesen, womit das Ziel verbunden war, zumindest in allen Erdgeschoßräumen Gewerbebetriebe oder kulturelle Einrichtungen (und nicht bloß Wohnfolgeeinrichtungen) anzusiedeln. Vorgegeben wurde die geschlossene Blockrandbebauung mit 4 - 6 Geschossen und einer GRZ von 0,6 - 0,7. Vorgärten wurden nicht vorgesehen. Straßen und Plätze wurden als öffentliche Aufenthaltsräume definiert, die es auch Kindern wieder ermöglichen sollen, dort zu spielen. Damit verbunden ist die Brechung des Primats der Autos, die aus dem Gebiet weitgehend herausgehalten werden sollen. Die Vorstellung hierzu ist, daß Autofahrer zu ihrem Parkplatz genauso weit gehen sollen wie die ÖPNV-Benutzer zur nächsten Haltestelle. Die Stellplätze für die Quartiersbewohner und -besucher sollen daher in Hochregallagern am Rande des Quartiers geschaffen werden.

2.) Die Bauflächen werden nicht an Bauträger veräußert, sondern direkt an die künftigen Nutzer. Diese werden über umfangreiche Werbemaßnahmen und vielfältige Angebote der Bürgerbeteiligung gewonnen. Interessierte Personen schließen sich in der Folge teils in Eigenregie, teils vermittelt über Stadthausbörsen zu Baugruppen zusammen. Diese Gruppen haben nicht nur die Möglichkeit, auf den Zuschnitt ihrer Parzelle Einfluß zu nehmen, sondern wählen auch den Architekten selbst aus. Der gesamte Planungsprozeß verläuft somit in Regie der einzelnen Baugruppen, die individuelle Gestaltung des Bauens entspricht der beim Eigenheimbau. Um die gewerbliche Vielfalt zu fördern und insbesondere Existenzgründern ein Angebot machen zu können, wurden auch abgewirtschaftete Bauten aus dem Garnisonsbestand erhalten und weiterveräußert. In den bereits komplett verkauften Altbauten haben sich unter anderem die Volkshochschule, ein Innovationszentrum, das Studentenwerk und ein Tanzsportverein niedergelassen. In städtischem Besitz belassen wurden die Offizierswohnungen, die als Sozialwohnungsbestand bereits komplett vermietet wurden. Neben der funktionalen Mischung wird so auch eine soziale Mischung im Quartier erreicht.

Die Grundstücke werden zu dem vom Gutachterausschuß festgelegten Verkehrswert abgegeben, ein Preiswettbewerb wird so vermieden. Priorität wird interessierten Personen eingeräumt, die für sich selbst Eigentum schaffen wollen, wenngleich auch Mietwohnungen durchaus erwünscht sind. Ebenfalls einen Vorteil besitzen Gruppen, die bereits interessierte Gewerbetreibende oder Kultureinrichtungen vorweisen können. Insgesamt kam es bislang günstigerweise zu einer ungefähren Deckung von Angebot und Nachfrage, so daß keine Interessenten abgewiesen werden mußten. Die Durchführung des Projektes erfolgt in Etappen, damit nicht überall gleichzeitig Baustellen entstehen. Um Spekulationen zu vermeiden und sich besonders hinsichtlich der Gewerbemischung Steuerungsmöglichkeiten zu erhalten, sichert sich die Gemeinde für den Verkaufsfall ein zehnjähriges Rück-

kaufsrecht.

3.) Das Projektmanagement liegt nicht bei einem Entwicklungsträger, sondern wurde vom Stadtanierungsamt übernommen. Bei diesem Amt handelt es sich um eine mit 4,5 Stellen besetzte Projektgruppe im Baudezernat. Vorteile dieser Lösung liegen in dem dichten Kontakt des Amtes zu anderen Ämtern und zur politischen Spitze der Stadt sowie in der hohen Identifikation der Amtsmitarbeiter mit den beschlossenen Planungszielen, die die ernsthafte Umsetzung der beiden Ziele Vielfalt und Heterogenität gewährleisten. Um rasche politische Entscheidungen herbeiführen zu können, hat der Gemeinderat einen speziellen Ausschuss zur Südstadt gebildet.

Als Ergebnis des bisherigen Projektverlaufs läßt sich feststellen, daß in dem Französischen Viertel tatsächlich eine zu den üblichen Siedlungen konträre Struktur entstanden ist, die der Zielsetzung, einen "Kiez" zu schaffen, d.h. einen lebendigen und heterogenen Lebensraum, der zugleich ein flexibles, robustes, innovatives und urbanes Produktionsmilieu darstellt, schon sehr nahekommt. Haushalten, die in der Stadt bleiben wollen, aber individuelle Ziele verwirklichen möchten, werden Gestaltungsmöglichkeiten geboten. Darüberhinaus ist es möglich, zu äußerst interessanten Konditionen Eigentum zu erwerben. Die Kosten liegen zwischen 3.000 - 4.000 DM/qm Wohnfläche (einschließlich Grundstück) und damit bei etwa 60 % der in Tübingen auf dem freien Markt üblichen Preise. Eine zusätzliche Subventionierung durch die Kommune findet nicht statt, doch stellen Angebote wie die individuelle Wahl des Zuschnitts der Parzelle, die hohe Grundstücksausnutzung und die individuelle Wahl des Projektmanagements zusätzliche, die günstigen Quadratmeterpreise ergänzende Anreize dar.

Seit kurzem liegt eine Diplomarbeit zum Französischen Viertel vor, in der die zu erwartende Bevölkerungsstruktur für den ersten Entwicklungsabschnitt sowie die Umzugsmotive untersucht werden. Demnach sind bisher folgende Haushaltstypen vertreten:

- |   |      |
|---|------|
| • Junge Leute/Studenten, 18 - 29 Jahre, ohne Kinder | 26 % |
| • Mittleres Lebensalter (30 -55 Jahre), ohne Kinder | 14 % |
| • Familien mit Kindern                              | 36 % |
| • Alleinerziehende                                  | 15 % |
| • Ältere Generation (über 55 Jahre)                 | 9 %  |

Auch zum monatlichen Haushaltsnettoeinkommen gibt es Aussagen:

- |                    |      |
|--------------------|------|
| • bis 2.000 DM     | 36 % |
| • 2.000 - 4.000 DM | 38 % |
| • 4.000 - 6.000 DM | 14 % |
| • über 6.000 DM    | 13 % |

## 7.2 Möglichkeiten und Grenzen der Innenentwicklung in Hamburg

Was ist das Besondere an dem Tübinger Beispiel? Kann es als Prototyp für eine Strategie der Innenentwicklung in Hamburg angesehen werden?

Besonders ist zunächst einmal der Versuch der Stadt Tübingen, die von ihr ausgehenden Umlandwanderungen nicht dadurch abzuschwächen, daß sie vergleichbare Wohngebiete wie das Umland anbietet, sondern indem sie gezielt ein Kontrastprogramm mit urbanen Qualitäten anbietet. Die Südstadt wurde nach einer sehr spezifischen und sehr städtischen Leitidee von Lebensqualität entwickelt, mit der zwar sicherlich nicht alle Umlandwanderer erreicht werden, mit der jedoch ein bestimmter Teil von ihnen angesprochen werden kann, für den es bislang kein ausreichendes Wohnangebot mit diesen Qualitäten gab.

Hervorzuheben ist an dem Tübinger Projekt desweiteren, daß es den künftigen Bewohnern nicht nur die Möglichkeit zur Eigentumsbildung, sondern zudem weitreichende Gestaltungsfreiheiten eröffnet, was in einem städtischen Umfeld bislang die Ausnahme ist. Im Französischen Viertel findet sich in der Bebauungsplanung eine bemerkenswerte Kombination aus sehr harten, rahmensetzenden Elementen (besonders bezüglich der Herstellung des öffentlichen Raumes) und äußerst liberalen Elementen (z.B. der architektonischen Gestaltung der Gebäude). Damit wird die hinsichtlich der individuellen Gestaltungsfreiheit bestehende Differenz zwischen dem Eigenheim im Grünen und der Geschoßwohnung in der inneren Stadt deutlich reduziert.

Die Idee, einen urbanen Kern zu schaffen, ist in der Tübinger Südstadt auf äußerst günstige Standortvoraussetzungen und Rahmenbedingungen getroffen. Es wäre jedoch verkehrt, hierin bloß einen Zufall zu sehen, denn die Spezifik des Ortes (integrierter Standort, billiger Altbaubestand) und der historischen Situation (Aufgabe zentral gelegener Flächen durch die französischen Streitkräfte) haben die Entwicklung des Konzepts maßgeblich beeinflusst. Ähnliches läßt sich über den Umgang mit dem ‚Instrumentenkasten‘ sagen: Das Besondere ist nicht allein die in Tübingen gewählte Kombination von Instrumenten, sondern vor allem der kreative und an den Ideen des Projekts orientierte Umgang mit Instrumenten und damit die konsequente Nutzung von sich bietenden Handlungsspielräumen. Vermieden wird auf diese Weise die Verselbständigung von Instrumenten und das Überstülpen von fertigen Konzepten auf nicht näher spezifizierte Räume.

Insgesamt beeindruckt an dem Tübinger Projekt die Konsequenz, mit der die Grundidee, die Schaffung eines urbanen Kerns, verfolgt wurde. Zwar wurde in den letzten Jahren in vielen Städten der gründerzeitliche Städtebau als Zielvorgabe wiederentdeckt, doch zumeist beschränkte sich diese Orientierung auf Blockrandbebauung, eine höhere Dichte und bezüglich der Nutzungsmischung auf Wohnfolgeeinrichtungen. Insofern entstanden keine städtischen Strukturen, sondern weiterhin reine Wohngebiete. In Tübingen hingegen finden sich eine kleinteilige Parzellierung, viele unterschiedliche Bauherren, die zumeist identisch sind mit den künftigen Bewohnern, und eine "echte" Nutzungsmischung.

### **Was kann Hamburg von Tübingen lernen?**

Wie die Diskussionen auf dem Workshop zeigten, bestehen eine Reihe von Bedenken gegenüber dem Tübinger Konzept der Nutzungsmischung. Neben der Einschätzung, daß Mischgebiete in Hamburg politisch nicht durchsetzbar sind, wurde dabei insbesondere die Frage gestellt, welche Folgen die Mischung der Wohn- mit der Gewerbefunktion haben würde. So gibt es einige Negativbeispiele, bei denen die Ansiedlung von Wohngebäuden Gewerbebetriebe vertrieben hat (Kampnagel, Harburger Binnenhafen). Befürchtet werden von seiten der Gewerbetreibenden insbesondere Beschwerden der Anwohner hinsichtlich der Lärmbelastigungen und in der Folge Einschränkungen der Produktionsabläufe. Als Gegenargument hierzu wurde angeführt, daß es Gewerbetreibende gibt, die gerade gemischte und individuelle Lagen suchen. Gemischte Quartiere können daher als Nährboden zur Entstehung neuer Betriebe und zur Schaffung von Arbeitsplätzen gesehen werden. Außerdem wurde angemerkt, daß die Gewerbebetriebe, die heutzutage für eine Ansiedlung in der Nähe von Wohngebieten in Betracht gezogen werden, überwiegend ohnehin aus dem Dienstleistungsbereich stammen, von dem kaum Lärmbelastungen ausgehen.

Ein offener Punkt war für einige Teilnehmer des Workshops auch, unter welchen Voraussetzungen überhaupt an eine Übertragung des Projekts zu denken sei. So wäre sorgfältig zu überprüfen, ob überhaupt ausreichend Nachfrage für diesen Typ von Quartier in Hamburg vorhanden sei. Bemühungen einer Nachverdichtung und stärkeren Mischung in Wilhelmsburg seien nicht angenommen worden. Diesen Zweifeln läßt sich gegenüberstellen, daß es auch in Hamburg zahlreiche Konversions- und Brachflächen gibt, die sich für vergleichbare Projekte anbieten würden (z.B. Jenfeld). Zudem ist zu beobachten, daß in Hamburg gerade die Quartiere mit spezifisch städtischen Qualitäten besonders intensiv nachgefragt werden.

Insgesamt zeigte die Diskussion auf dem Workshop, daß weniger die unmittelbare Übertragung des Projektes in andere Städte Anlaß weiteren Nachdenkens sein sollte, als vielmehr die Frage, ob bestimmte Grundüberlegungen und Herangehensweisen und insbesondere bestimmte Instrumente auch für die künftige Stadtentwicklungspolitik Hamburgs von Bedeutung sein könnten. Zu denken ist hier z.B. an die Sicherung von langfristiger Einflußnahme auf die Nutzerstruktur, die Förderung selbstgenutzten Bauens, den oben beschriebenen Umgang mit der Bebauungsplanung, das hohe Maß an Partizipation und Öffentlichkeitsarbeit, die Integration der Wirtschaftsförderung usw..

## 9. HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Die im folgenden aufgeführten Empfehlungen zur künftigen Ausrichtung der Hamburger Stadtpolitik in bezug auf die Problematik der Umlandwanderung sind in drei Teile untergliedert. In einem ersten Abschnitt werden einige grundsätzliche Anmerkungen zum Selbstverständnis der staatlichen Akteure benannt. Die beiden anschließenden Kapitel folgen der bereits zuvor gewählten Unterscheidung in Eigentumsstrategien und Strategien zur Innenentwicklung. Wie bereits ausgeführt, sind beide Strategieansätze parallel zu verfolgen, da sie sich auf Haushalte mit sehr unterschiedlichen Präferenzstrukturen beziehen.

### **Selbstverständnis der staatlichen Akteure**

Im Laufe der Dokumentation wurde deutlich, daß Prozesse der Umlandwanderung in der gegenwärtig zu beobachtenden Größenordnung im wesentlichen zwei Probleme mit sich bringen: Zum einen die finanziellen Verluste der Kernstadt, zum anderen die fortschreitende Polarisierung der Stadtbevölkerung. Deutlich wurde auch, daß vermeintliche Lösungsansätze für diese Probleme vielfach Maßnahmen enthalten, die nur bedingt förderlich sind bei der Reduzierung der Umlandwanderung und ihrer Folgeprobleme. Zu denken ist hier insbesondere an die Ansätze, die Wanderungsprozesse als ausschließlich quantitatives und fiskalisches Problem verstehen und entsprechend einseitige, meist nur mit den Steuerungsmedien Geld und Recht agierende Handlungskonzepte vorschlagen.

### **Zielgenaue Problemlösungsstrategien suchen**

Es ist äußerst fragwürdig, wenn Probleme, die als primär fiskalische verstanden werden, mit Stadtentwicklungsmaßnahmen gelöst werden sollen. Solche Ansätze sind nicht nur wenig zielgenau, sondern sind ihrerseits ebenfalls mit enormen Kosten verbunden und besitzen eine Tragweite und einen Zeithorizont, die für die Lösung sachfremder Fragen nicht angemessen sind. Insofern sollte vor Beginn der Maßnahme sehr genau überprüft werden, welche Problematik mit einem gewählten Handlungsansatz tatsächlich angegangen wird.

### **Nicht intendierte Effekte berücksichtigen**

Maßnahmen zur Einschränkung der Suburbanisierung können nicht intendierte Effekte haben bzw. unerwünschte Rückkopplungen auf die städtischen Strukturen auslösen. Insbesondere die Eigentumsförderung kann den Umzug an den Stadtrand erleichtern und damit die Segregation der Wohnbevölkerung zwischen den Innenstadtquartieren und dem Stadtrand forcieren. Auch Strategien der Innenentwicklung können unerwünschte Nebeneffekte haben. Sie stehen beispielsweise in der Gefahr, Stadtteile aufzuwerten und damit Verdrängungsprozesse auszulösen (Gentrifizierung).

Solche Effekte müssen berücksichtigt, zu den positiven Wirkungen der Maßnahme ins Verhältnis gesetzt und möglichst vermieden werden. Die oberste Zielsetzung sollte dabei die Schaffung von Stadtteilen sein, die sich durch langfristige soziale Integrations- und ökonomische Innovationsfähigkeit auszeichnen.

### **Differenzierung der Maßnahmen nach Haushaltstypen nötig**

Anzustrebende Maßnahmen gegen die Umlandwanderung müssen nicht nur auf einer möglichst präzisen Problemdefinition basieren, sondern sollten auch die anvisierten Zielgruppen und ihre Entscheidungsmotive sehr genau bestimmen. Beispielsweise blenden Konzepte zur Förderung der Eigentumsbildung, die sich ausschließlich auf die "Normalfamilie" konzentrieren, einen Teil der wanderungswilligen Haushalte aus. Es sei noch einmal daran erinnert, daß selbst in der Gruppe der 25-bis 44-jährigen Umlandwanderer rund 60 % ohne Kinder sind und es sich damit nicht um typische Kleinfamilien handelt.

Die Berücksichtigung der differenzierten Haushaltsstrukturen, d.h. unterschiedlicher Lebensformen, Werte und Normen u.a., verlangt ebenso differenzierte und "maßgeschneiderte" Strategien, um für einen Teil dieser Haushalte die Stadt weiterhin attraktiv zu erhalten. Wenn also bezogen auf einen bestimmten Teilraum ein bestimmter "Haushaltsmix" angesprochen werden soll, verlangt dies die Anwendung eines klar umrissenen "Strategienmix".

### **Stadt aus der Perspektive der Haushalte sehen und nicht aus derjenigen unterschiedlicher Ressorts**

Um Ansätze zu entwickeln, die potentielle Abwanderer erreichen, ist es notwendig, sich an den Problemen und Motiven der Haushalte zu orientieren und nicht an ressortspezifischen Perspektiven, da dann die Gefahr einer selektiven Problemwahrnehmung und der Konzeption eindimensionaler Handlungsansätze besteht. Insbesondere sollten Rivalitäten benachbarter Behörden überwunden und die Wohnungs- und die Stadtentwicklungspolitik als Einheit angesehen werden.

### **Stärkere Bürgernähe kann das Gefühl vermindern, die Stadt nehme die Probleme ihrer Bewohner nicht ernst**

Aufkommende Unzufriedenheit sowie das Gefühl, daß sich an den städtischen Problemen ohnehin nichts ändert, könnten durch die Intensivierung der Bürgerkontakte aufgefangen werden. In vielen Fällen mangelt es an Transparenz sowohl hinsichtlich der Konfliktlagen und Entscheidungshintergründe der Behörden als auch der städtischen Angebote und Fördermöglichkeiten. Am Beispiel des Wanderungstyps "verhinderte Zuwanderer" wurde gezeigt, wie abschreckend die fehlenden oder undurchschaubaren Informationsmöglichkeiten sind. Bei anderen Haushalten - insbesondere bei überzeugten Städtern - tragen die fehlenden Gestaltungs- und Aneignungsmöglichkeiten im Quartier maßgeblich dazu bei, daß sie auf Distanz zur Stadt als Wohnort gehen.

### **Symbolische Bedeutung der Stadtpolitik berücksichtigen**

Bei allen Anstrengungen zur Abschwächung der Umlandwanderung ist zu bedenken, daß ihnen stets auch eine sehr stark symbolische Bedeutung zukommt. Es ist daher wichtig, ein breites Angebot an Maßnahmen zu entwickeln, in dem sich möglichst alle städtischen Zielgruppen - wenn auch in unterschiedlichem Umfang - wiederfinden. Ebenso müssen die Maßnahmen der städtischen Öffentlichkeit wirksam vermittelt werden.

Überdacht werden sollte auch die Notwendigkeit einzelner regulierender Maßnahmen, die aus der Perspektive der betroffenen Haushalte eine Bedeutung bekommen, die nicht ihrem Gewicht entsprechen. So wurde zum Beispiel im Rahmen der von der TU durchgeführten Interviews mehrfach Unverständnis und Unmut über die insbesondere im Vergleich zu den Umlandgemeinden außerordentlich rigiden Gestaltungsvorschriften geäußert, die die Bemühungen, eigenheiminteressierte Haushalte in der Stadt zu halten, deutlich konterkarieren.

### **Regionale Kooperation fördern**

Es muß zumindest mittelfristig das Ziel Hamburger Stadtpolitik sein, zu den Gemeinden des Umlands ein vorurteilsfreies Verhältnis aufzubauen, das die unterschiedlichen Interessen und gegenseitigen Abhängigkeiten von Kernstadt und Umland berücksichtigt. Es kann nicht im Interesse der Gesamtregion sein, wenn sich beispielsweise die Kernstadt aus fiskalischen Gründen gezwungen sieht, wichtige Grün- und Naherholungsflächen als Bauland auszuweisen oder wenn es zu einer immer massiveren Konzentration einzelner Bevölkerungsgruppen in bestimmten Räumen kommt.

Notwendig wäre es daher, unterhalb der wenig produktiven Debatte um die Einführung eines Nordstaats eine Vielzahl kleinerer und sehr konkreter Projekte zu initiieren, die die notwendigen Zwischenschritte auf dem Weg zu weitreichenden strukturellen Veränderungen bilden könnten. Anknüpfungspunkte könnten hier z.B. die Leitprojekte im Rahmen des Regionalen Entwicklungskonzepts (REK) sein.

Ein grundlegend veränderter Umgang zwischen Kernstadt und Umland erfordert nicht zuletzt auch eine differenziertere Auseinandersetzung mit den dynamischen Wachstumsprozessen im Umland. Hier besteht noch umfangreicher Forschungsbedarf.

## **Handlungsansatz Eigentumsstrategien**

### **Verstärkte Flächenausweisung für den Bau von Einfamilienhäusern ist keine realistische Perspektive für Hamburg**

Die bis zum Jahr 2002 verfügbaren und politisch festgelegten Flächenreserven für den niedergeschossigen Wohnungsbau umfassen ca. 3.800 WE's. Diese Zahl ist bei weitem nicht ausreichend, um einem Großteil der abwanderungswilligen Haushalte ein Angebot in Hamburg machen zu können. So ziehen schon allein aus der Gruppe der - für Hamburg aus fiskalischen wie sozialstrukturellen Gründen besonders bedeutsamen - jungen Familien (25 - 44 Jahre) mit Kindern jedes Jahr 2.100 Familien ins Umland.

Eine mögliche Reaktion auf die Flächenknappheit ist die massive Ausweisung zusätzlicher Flächen für den Bau von Ein- und Zweifamilienhäusern, jedoch ist dies aus vielfältigen Gründen keine realistische Handlungsoption. Beispielsweise stehen den möglichen Steuermehreinnahmen durch die Verhinderung der Abwanderung extrem hohen Kosten für die Erschließung neuer Flächen gegenüber, da viele städtische Flächen in ungünstigen Lagen zu finden sind (Marsch).

- Wenn auf eine zusätzliche Flächenausweisung nicht verzichtet werden kann, ist ein schrittweises und zeitlich gestrecktes Vorgehen angebracht, das es ermöglicht, auf sich verändernde Rahmenbedingungen und Präferenzen der Haushalte zu reagieren.
- Im Vordergrund sollte die Nachverdichtung in Streulagen und die Reaktivierung von Brachen und Konversionsflächen stehen.

### **Große Stadterweiterungsmaßnahmen entsprechen nicht der Nachfrage und schaffen segregierte Siedlungsstrukturen**

Große Neubaugebiete wie Allermöhe-West zeichnen sich – trotz aller Bemühungen um eine hohe städtebauliche Qualität – durch monofunktionale Siedlungsstrukturen und eine relativ homogene Bevölkerung aus. Sie entsprechen nicht den Wünschen der bei den Eigenheimen anvisierten stabilen und engagierten Mittelschichtshaushalte, da diese einen kleinteiligen integrierten Wohnstandort innerhalb ihres „Tortenstücks“ suchen. Neben der fehlenden Nachfrage haben große Neubaugebiete den Nachteil, daß sie auch langfristig keinen integrierten urbanen Charakter erlangen werden, da den Siedlungen aufgrund der sowohl funktional wie auch sozial einseitigen Strukturen die Voraussetzungen dazu fehlen.

- Der dauerhafte Verzicht auf die großmaßstäblichen Stadterweiterungsmaßnahmen auf der grünen Wiese (Oberbillwerder, Neugraben-Fischbek) ist empfehlenswert.

### **Mobilisierung von Streulagen**

Das Suchverhalten der Haushalte orientiert sich weniger an administrativen Grenzen als vielmehr an individuellen lebensweltlichen Bezügen (vgl. Tortenstücksuche). Aufgrund der begrenzten Mobilität der umzugswilligen Haushalte innerhalb der Stadt ist es notwendig, Wohnungsangebote zu schaffen, die räumlich möglichst breit gestreut sind. Es sollten daher verstärkt Anstrengungen unternommen werden, um über Nachverdichtung und kleinere Neubaugebiete zusätzliche Angebote im niedergeschossigen Wohnungsbau zu schaffen.

- Die Aufstockung der personellen Kapazitäten des Eigentumreferats der Liegenschaftsverwaltung wäre eine sinnvolle Maßnahme. Durch die Einstellung einer zweiten Person, die für das „Aufspüren“ kommunaler Flächen in Streulagen zuständig ist, ließe sich das jährliche Angebot der Liegenschaftsverwaltung deutlich erhöhen.
- Die Stadt sollte sich wesentlich intensiver um den Ankauf von Flächen in Streulagen bemühen.

### **Integrierte Neubaumaßnahmen**

Die Planung neuer Stadtquartiere muß sich an der Maßstäblichkeit des Umfelds orientieren und nicht an den gesamtstädtischen Erfordernissen. Dies ist notwendig, um überhaupt Bezüge zu vorhandenen Siedlungsstrukturen herstellen zu können und die neuen Bereiche zu Teilen eines schrittweise wachsenden Stadtteils werden zu lassen.

- Die Dimensionierung von größeren Neubaugebieten sollte den Bezirken überlassen bleiben.
- Die städtebauliche Anbindung an vorhandene Siedlungsstrukturen ist bei der Planung

stärker zu berücksichtigen.

### **Flexibilität im Umgang mit bestehenden Ausweisungen**

In Hamburg bestehen Flächenreserven für insgesamt rd. 23.000 Geschößwohnungen. Angesichts der wieder sinkenden Einwohnerzahlen könnte ein Teil der für den Geschößwohnungsbau vorgesehenen Flächen umgewidmet und für den niedergeschossigen Wohnungsbau genutzt werden, so daß sich der Anteil an verdichteten Ein- und Zweifamilienhausformen in der Stadt erhöhen würde (Beispiel Heidberg).

- Entwicklung von Kriterien, nach denen Umwidmungen in Abstimmung mit den Bezirken vorgenommen werden können.

### **Mobilisierung privater Flächen**

Mehr als 50 % der derzeit verfügbaren Flächen für den individuellen Wohnungsbau befinden sich im privaten Besitz. In der Regel handelt es sich hier um politisch akzeptierte Nachverdichtungsmaßnahmen, für die eine ausreichende Nachfrage vorhanden ist. Sie stoßen jedoch sehr häufig auf fehlende Investitionsbereitschaft der privaten Flächeneigentümer und eine Abwehrhaltung der betroffenen Anwohner (Not In My Backyard-Denken). Diesen beiden Haltungen kann nur mit einer Kombination unterschiedlicher Maßnahmen begegnet werden.

- Die Befürchtungen der Anwohner müssen ernst genommen werden. In vielen Fällen resultieren Ängste vor Veränderungen aus Erfahrungen heraus, daß Entscheidungsprozesse weder transparent noch beeinflussbar sind. Hier wäre mit vertrauensfördernden Maßnahmen, einer intensiveren Öffentlichkeitsarbeit und natürlich der Vermeidung einseitiger Nachteile anzusetzen.
- Der öffentliche Druck auf nicht kooperationsbereite Eigentümer muß erhöht werden (Verantwortungsbewußtsein für die Stadtentwicklung). Ebenso könnte im Rahmen einer aktiven Liegenschaftspolitik ein verstärkter Flächenankauf betrieben werden.

### **Verzicht auf Preiskampf**

Die unterschiedlichen und verzerrten Preisstrukturen lassen den Konkurrenzkampf zwischen der Kernstadt Hamburg und dem Umland um das preiswerte Eigenheim zu einem insbesondere langfristig aussichtslosen Unterfangen für die Kernstadt werden. Hamburg sollte daher den direkten Preiskampf vermeiden und Angebote entwickeln, die sich qualitativ von denjenigen des Umlands abheben. Ein solches Vorgehen würde auch der Tatsache Rechnung tragen, daß sich nur ein Teil der umzugswilligen Haushalte aufgrund der Preise für das Umland entscheidet.

Angesichts der das Flächenangebot übersteigenden Nachfrage nach Grundstücken der Liegenschaftsverwaltung wäre die verbilligte Abgabe von kommunalen Grundstücken nur ein sekundärer Bleibeimpuls, auf den verzichtet werden kann. Die Subventionierung von privaten Grundstückskäufen – die erhebliche Finanzmittel in Anspruch nehmen müßte, um wirksam zu werden – ist aus verteilungspolitischen Gründen abzulehnen.

## **Schaffung innovativer Wohneigentumsformen**

Die derzeitigen Ansätze, neue eigentumsorientierte städtische Wohnformen zu entwickeln, sollten in Zukunft noch verstärkt werden. Gegenüber den Umlandgemeinden kann sich die Kernstadt so mit eigenen baulichen Angeboten stärker profilieren, und den Haushaltstypen, die die Kernstadt nicht verlassen wollen, können verstärkt adäquate Angebote im Neubau gemacht werden.

- Öffentlichkeitswirksame Wettbewerbe für neue Haustypen und innovative Siedlungen
- Stärkere Orientierung der Haustypen und Siedlungen an der Unterschiedlichkeit der Haushaltstypen; Nutzungsneutralität anstelle der Beschränkung auf die „Normalfamilie“.
- Stärkung eines urbanen Profils (Ökologie, kurze Wege etc.)
- Beteiligung der Bewohner/Anerkennung und Anreize für Selbsthilfe
- Auflösung der starren Gegenüberstellung von Eigentum und Miete. Beispielsweise müßte es einfacher möglich sein, Reihenhäuser zu mieten. Auch die Idee des Mietkaufs, d.h. der schrittweisen Umwandlung eines Miet- in ein Eigentumsverhältnis, sollte weiterverfolgt werden.

## **Verbesserte Kooperation und gemeinsame Außendarstellung der städtischen Akteure**

Die Eigentumsprogramme der Liegenschaftsverwaltung und der Baubehörde bzw. der Wohnungsbaukreditanstalt (WK) werden bisher nur informell aufeinander abgestimmt. Die Liegenschaftsverwaltung betreibt keine Außendarstellung, da die Nachfrage aus der Hamburger Bevölkerung auch ohne Werbung das Angebot übersteigt. Das Image des Eigenheimprogramms („Sozialprogramm“) entspricht nicht der tatsächlichen Struktur. Die Präsentation der Wohnungsbaukreditanstalt zielt ausschließlich auf die wirklichen Interessenten.

- Die Vergabekriterien der Liegenschaftsverwaltung und der Wohnungsbaukreditanstalt sollten für einen Teil der Grundstücke unmittelbar aneinander gekoppelt werden (keine zwei Antragsverfahren). Damit kann der Tatsache Rechnung getragen werden, daß 90 % der Kunden der Liegenschaftsverwaltung auch von der WK gefördert werden.
- Ein Teil der Grundstücke, z.B. diejenigen, die sich für eine Bebauung mit Eigentumswohnungen eignen, sollte Haushalten vorbehalten bleiben, die sich weder auf dem freien Markt noch über das Punktesystem der Liegenschaftsverwaltung durchsetzen können. Es wäre dann möglich, in Abhängigkeit von der Spezifik der zu vergebenden Projekte und den Besonderheiten des jeweiligen Ortes gezielt Förderungen durchzuführen, die nicht allein an den derzeitigen Kriterien der Liegenschaftsverwaltung ausgerichtet sind, sondern z.B. auch an dem Funktionieren des künftigen Quartiers.
- Es ist zu überlegen, ob eine umfassende Beratungseinrichtung zum Thema „Wohnen in Hamburg“ in der City eingerichtet werden kann. Die Zielgruppen könnten neben Hamburger Haushalten, die an einer Eigentumbildung interessiert sind, auch (potentielle) „Neuhamburger“ sein, die einen Einstieg in den hiesigen Wohnungsmarkt suchen. Die

Einrichtung sollte eine neutrale Instanz sein, die Vor- und Nachteile zum Thema „Miete oder Eigentum“ und Informationen zum Wohnungsbestand und den verschiedenen Teilmärkten bereithält. Jenseits der sehr stark ideologisch geprägten Darstellung von Banken/Bausparkassen und Maklern könnte die Stadt hier eine eigenständige Informationspolitik betreiben. Schließlich könnten unterschiedliche Ausstellungen der Bau- und Stadtentwicklungsbehörde stattfinden (z.B. über innovative Haus- und Wohnungstypen).

## **Handlungsansatz Innenentwicklung**

### **Gleichzeitigkeit unterschiedlicher Maßnahmeebenen**

Die Maßnahmen zur Innenentwicklung sind v.a. Maßnahmen zur Qualifizierung des städtischen Wohnens und Lebens. Diese Politik der Stadtförderung muß aus einem ganzen Maßnahmenbündel bestehen, das der Vielschichtigkeit der in den Quartieren auftretenden Probleme und Handlungsbedarfe entspricht. Die Maßnahmen müssen u.a. den Wohnungsbau, die Wohnumfeldverbesserung, die Infrastrukturausstattung und Versorgung der Stadtteile sowie die Gewerbeförderung umfassen. Im einzelnen ist erforderlich:

- Erhöhung des Angebots an großen Wohnungen für junge Familien mit Kindern;
- Schaffung sauberer und attraktiver Grünflächen im unmittelbaren Wohnumfeld;
- Keine Dominanz im Straßenraum für den Verkehr, Rückgewinnung als Kommunikations- und Erlebnisraum für die Bewohner;
- Schaffung weiterer Rechtsformen neben dem Eigentum, die die Wohnsicherheit erhöhen und die Verfügungsrechte der Bewohner erweitern;
- Erhöhung der Kinder- aber auch der Jugendlichenfreundlichkeit der Stadt durch entsprechende Angebote;
- Aktivere Verhinderung der fortschreitenden und für die Bewohner im Alltag spürbaren Polarisierung einzelner Stadtteile (Gentrifizierung, Armutsinseln);
- Schaffung von Angeboten, die bestimmten Bevölkerungsgruppen wie z.B. Müttern die praktische Organisation ihres Alltags erleichtern;
- Erhalt bestimmter städtischer Qualitäten wie z.B. die schnelle und wohnungsnahe Erreichbarkeit von Versorgungs- und Freizeiteinrichtungen;
- Erhalt bzw. Schaffung von belebten Erdgeschoßzonen durch Ansiedlung von Läden, handwerklichen Dienstleistern u.a. sowie
- Akzentuierung der Vorteile der Stadt gegenüber den Umlandgemeinden.

### **Neue Kooperationsstrukturen der städtischen Verwaltung und der gesellschaftlichen Akteure**

Das oben angedeutete Maßnahmenbündel betrifft fast alle Ressorts der Verwaltung der

FHH, so daß für eine Umsetzung eine enge Kooperation innerhalb der Verwaltung notwendig ist. Erschwerend kommt weiterhin hinzu, daß die Qualifizierung des städtischen Lebens und Wohnens kein instrumentelles Ziel ist und keine meßbaren Erfolge hervorbringen kann (sinkende Abwanderung aufgrund der Maßnahme xy). Die Kooperation würde daher ein neues Selbstverständnis der Verwaltung in bezug auf die Ziele ihres Handelns erfordern.

Die Umsetzung kann nicht der Stadt alleine überlassen werden. Es ist daher die Einbindung unterschiedlichster städtischer Akteure, wie Interessenverbänden, lokalen Initiativen, der Wirtschaft u.a. notwendig.

- Bezogen auf räumlich begrenzte Handlungsfelder, z.B. bei der Schaffung oder dem Erhalt „urbaner Inseln“ (s.u.) sollten behördenübergreifende Arbeitsgruppen mit Entscheidungsbefugnis gebildet werden. Dieses Gremium sollte alle anderen betroffenen gesellschaftlichen Akteure einbeziehen und an den Entscheidungen beteiligen. Solche Prozesse können - das zeigt das Tübinger Beispiel - durchaus auch unter starker Beteiligung der Öffentlichkeit durchgeführt werden.

### **Wohnungsangebote für „Urbaniten“**

Die Zielgruppe der Innenentwicklung sind v.a. diejenigen Haushaltstypen, die das städtische Leben grundsätzlich bejahen und für die das „störungsfreie“ Wohnen am Stadtrand und im Umland keine Ausstrahlungskraft besitzt. Bezogen auf die Untersuchung der TU-Harburg zählen dazu v.a. die „Nicht-Abwanderer“, aber auch die „Lebensqualitäts-optimierer“, die nur ins Umland abwandern, wenn sie in der Stadt ihre Ansprüche an die Wohnung und das Wohnumfeld nicht befriedigen können.

- Die Schaffung eines bezahlbaren Wohnungsangebots für „Urbaniten“ mit Kindern ist die Grundvoraussetzung, um diese Haushalte in der inneren Stadt zu halten. Das Angebot an großen Wohnungen und Wohnfolgeeinrichtungen muß verbessert werden.
- Auch eine Erhöhung der Variationsbreite der Eigentumsformen ist notwendig. Angesichts der nicht-linearen Erwerbsbiographien vieler „Urbaniten“ sollten neue Formen der Finanzierung von Eigentumswohnungen gefunden werden. Ebenso sollte der Genossenschaftsgedanke wieder mehr Einfluß gewinnen, und zwar jenseits sowohl der traditionellen großen wie der alternativen Kleingenossenschaften.

### **Stärkere Berücksichtigung der Interessen von Stadtbewohnern anstelle der zunehmenden Orientierung auf Stadtbenutzer**

Während die erwerbstätigen Männer oft nur noch Stadtbenutzer sind, die zwischen Arbeits- und Wohnort pendeln, sind es vor allem Frauen und Kinder, die von städtischen Qualitäten profitieren, bzw. die unter den negativen Entwicklungen in den Quartieren zu leiden haben. Innerhalb der Haushalte sind in der überwiegenden Zahl der Fälle die Frauen auch ausschlaggebend bei der Wohnstandortwahl.

- Ansprechpartner für Politik und Öffentlichkeitsarbeit der Stadt sollten innerhalb der Haushalte vor allem die Frauen sein.
- Ausrichtung der Innenentwicklung an denjenigen Personen, die nicht die Möglichkeit

haben, bzw. die bewußt darauf verzichten, weiträumige und damit zumeist autoabhängige Lebenszusammenhänge aufzubauen.

### **Bildung oder Stabilisierung urbaner Kerne**

Die Umsetzung der Maßnahmenbündel im Neubau sollte zur Bildung von „urbanen Kernen“ führen, die wiederum Ausstrahlungseffekte auf angrenzende Wohngebiete besitzen. In Frage kommen dafür insbesondere (gewerbliche) Brachflächen im gründerzeitlichen Siedlungsbereich sowie innenstadtnahe Konversionsflächen.

Im Bestand sollte versucht werden, bestehende Kerne zu stabilisieren bzw. zu stärken. Dabei darf sich die Innenentwicklung nicht nur auf die typischen verdichteten innerstädtischen Stadtteile beschränken, sondern muß den gesamten Geschoßwohnungsbau einbeziehen. Insbesondere die Bestände der 50er Jahre, die sich nicht in peripherer Lage befinden, sollten verstärkt berücksichtigt werden. Die derzeit noch häufig durch eine überalterte Mieterstruktur und ein unattraktives Wohnumfeld gekennzeichneten Gebiete sollten für jüngere Bevölkerungsschichten und auch für Familien nutzbar gemacht werden.

- Auf integrierten bzw. integrierbaren Brachen und Konversionsflächen sollte auf den Bau von monofunktionalen bzw. inselhaften Investorenprojekten zugunsten der Schaffung von urbanen Kernen verzichtet werden. Diese könnten mit Hilfe des Instruments der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme gebildet werden, das in Tübingen erfolgreich angewendet wurde.
- Die Zeilenbauten der 50er Jahre sollten als Potential begriffen und „reurbanisiert“ werden. Je nach städtebaulichem Umfeld könnten z.B. durch Wohnungszusammenlegung neue familienfreundliche Anlagen oder auch Gebäude für kinderlose Paare (inklusive kleiner Bürobereiche) entstehen. Dafür ist ebenso eine deutliche Veränderung der architektonischen Gestalt und der Grünanlagen im Umfeld erforderlich. Aufgrund der einheitlichen Eigentümerstruktur sind derartig gravierende Eingriffe wahrscheinlich auch umsetzbar.

**Bevölkerung und Wohnungsbestand in den Gemeinden des nördlichen Umlandes**

	Bevölkerung		Wohnungen					Anteil WE in EFH u. ZFH. am Neubau 1987-96
	31.12.1996	Veränderung 1987-96	Bestand 1996	Veränderung 1987-96 absolut	Veränderung 1987-96 %	Anteil WE mit 5 Räumen + 1996	Anteil WE in EFH und ZFH 1996	
<b>Zone 10 - 20 km</b>								
Schenefeld, Stadt	16.544	10,4%	8.109	1.325	19,5 %	35%	40%	25%
Halstenbek	15.602	8,8%	7.043	879	14,3 %	47%	57%	70%
Pinneberg, Stadt	39.133	8,3%	18.769	1.911	11,3 %	32%	36%	35%
Norderstedt, Stadt	70.147	6,3%	32.719	3.698	12,7 %	39%	42%	35%
Reinbek, Stadt	24.573	1,5%	11.323	908	8,7 %	45%	51%	54%
Wentorf bei Hamburg	8.670	1,7%	3.757	183	5,1 %	46%	47%	54%
Wohltorf	2.382	-1,7%	1.091	38	3,6 %	56%	68%	108%
Wedel, Stadt	31.963	6,3%	15.858	1.459	10,1 %	31%	34%	31%
Glinde, Stadt	16.112	8,2%	6.968	723	11,6 %	37%	41%	35%
Barsbüttel	10.986	7,8%	4.753	608	14,7 %	51%	65%	68%
Oststeinbek	8.121	5,1%	3.560	299	9,2 %	45%	54%	64%
Stapelfeld	1.474	8,5%	608	72	13,4 %	57%	75%	63%
Rellingen	13.537	3,0%	6.141	600	10,8 %	46%	62%	61%
Ellerbek	4.160	1,6%	1.755	154	9,6 %	58%	79%	62%
Bönningstedt	3.491	4,9%	1.387	142	11,4 %	56%	72%	75%
Hasloh	3.288	7,7%	1.331	162	13,9 %	54%	69%	74%
Borstel-Hohenraden	1.801	10,5%	711	78	12,3 %	58%	75%	73%
Tangstedt	1.881	16,1%	697	87	14,3 %	54%	75%	83%
Braak	681	12,4%	285	44	18,3 %	66%	82%	93%
<b>bis 20 km insge.</b>	<b>274.546</b>	<b>6,3%</b>	<b>126.865</b>	<b>13.370</b>	<b>11,8 %</b>	<b>40%</b>	<b>46%</b>	<b>43%</b>
<b>Zone 20 - 30 km</b>								
Henstedt-Ulzburg	23.761	22,4%	9.749	1.960	25,2 %	56%	64%	69%
Quickborn, Stadt	19.414	7,8%	8.548	1.044	13,9 %	50%	56%	45%
Uetersen, Stadt	18.241	7,3%	8.187	705	9,4 %	39%	48%	50%
Tornesch	12.266	26,7%	4.925	1.032	26,5 %	53%	67%	75%
Prisdorf	2.048	24,3%	758	165	27,8 %	67%	86%	85%
Ellerhoop	1.265	29,0%	463	100	27,5 %	63%	86%	84%
Geesthacht, Stadt	28.219	15,2%	12.823	2.004	18,5 %	38%	48%	52%
Aumühle	3.121	-5,2%	1.407	27	2,0 %	56%	66%	104%
Ahrensburg, Stadt	28.631	6,0%	13.657	1.625	13,5 %	42%	49%	27%
Bargteheide, Stadt	12.609	16,0%	5.455	877	19,2 %	45%	52%	45%
Ammersbek	8.747	7,9%	3.934	682	21,0 %	53%	63%	48%
Großhansdorf	8.735	2,5%	3.872	304	8,5 %	51%	57%	48%
Trittau	7.259	23,4%	3.121	694	28,6 %	48%	62%	51%
Wakendorf II	1.275	27,1%	489	90	22,6 %	62%	78%	78%
Tangstedt	5.943	8,8%	2.429	318	15,1 %	57%	79%	75%
Ellerau	4.920	5,4%	2.113	203	10,6 %	51%	48%	87%
Appen	4.934	19,4%	1.609	242	17,7 %	56%	67%	62%
Moorrege	3.761	8,3%	1.559	220	16,4 %	58%	80%	75%
Börnsen	3.301	7,0%	1.443	113	8,5 %	52%	67%	56%
Hoisdorf	3.316	8,4%	1.306	163	14,3 %	60%	86%	88%
Kisdorf	3.010	6,1%	1.213	179	17,3 %	61%	78%	58%
Lütjensee	2.983	19,0%	1.174	203	20,9 %	54%	66%	60%
Dassendorf	2.997	21,6%	1.162	181	18,5 %	60%	90%	90%
Holm	2.877	19,4%	1.141	225	24,6 %	59%	75%	57%
Klein Nordende	2.755	14,8%	1.068	193	22,1 %	63%	89%	80%
Heist	2.309	9,7%	919	119	14,9 %	60%	86%	81%
Bargfeld-Stegen	2.266	9,6%	888	151	20,5 %	58%	69%	72%
Alveslohe	2.301	13,1%	879	145	19,8 %	61%	79%	61%
	<b>Bevölkerung</b>			<b>Wohnungen</b>				

## Anhang 4

	31.12.1996	Veränderung 1987-96	Bestand 1996	Veränderung 1987-96 absolut	Veränderung 1987-96	Anteil WE mit 5 Räumen + 1996	Anteil WE in EFH und ZFH 1996	Anteil WE in EFH u. ZFH. am Neubau 1987-96
Nahe	2.203	10,5%	862	110	14,6 %	56%	80%	60%
Siek	1.905	3,2%	784	84	12,0 %	62%	75%	85%
Heidgraben	1.994	8,1%	770	99	14,8 %	64%	89%	73%
Escheburg	2.094	43,8%	736	148	25,2 %	54%	76%	72%
Großensee	1.542	9,6%	648	51	8,5 %	58%	73%	86%
Haseldorf	1.589	5,9%	639	66	11,5 %	54%	85%	83%
Kummerfeld	1.796	8,1%	632	104	19,7 %	72%	89%	96%
Jersbek	1.642	10,9%	601	67	12,5 %	65%	83%	73%
Brunsbek	1.439	14,3%	542	62	12,9 %	61%	86%	66%
Grönwohld	1.273	11,2%	532	71	15,4 %	58%	80%	37%
Hemdingen	1.431	6,8%	522	44	9,2 %	60%	79%	89%
übrige Gemeinden in der Zone	17.047	12,7%	6.574	895	15,8 %	60%	84%	75%
<b>20 bis 30 km insg.</b>	<b>259.219</b>	<b>12,4%</b>	<b>110.133</b>	<b>15.765</b>	<b>16,7 %</b>	<b>50%</b>	<b>62%</b>	<b>58%</b>
<b>Zone 30 - 40 km</b>								
Elmshorn, Stadt	47.160	11,7%	21.943	2.515	12,9 %	34%	37%	38%
Kölln-Reisiek	2.419	18,4%	1.052	261	33,0 %	57%	72%	48%
Kaltenkirchen, Stadt	16.917	33,8%	7.028	1.861	36,0 %	42%	45%	44%
Nützen	1.076	65,8%	351	99	39,3 %	58%	79%	86%
Bad Oldesloe, Stadt	23.365	16,8%	10.113	1.311	14,9 %	39%	45%	54%
Horst (Holstein)	4.545	6,8%	1.796	166	10,2 %	57%	83%	72%
Steinburg	2.267	10,4%	885	111	14,3 %	55%	80%	60%
Barmstedt, Stadt	9.225	12,3%	4.057	447	12,4 %	42%	56%	58%
Schwarzenbek, Stadt	12.584	12,3%	5.521	644	13,2 %	37%	40%	63%
Sülfeld	3.021	15,3%	1.086	120	12,4 %	57%	78%	73%
Elmenhorst	752	17,5%	826	114	16,0 %	60%	83%	81%
Klein Offenseth	2.187	7,7%	809	94	13,1 %	60%	79%	86%
Kiebitzreihe	2.177	14,5%	796	136	20,6 %	67%	91%	77%
Lentförhden	2.083	17,6%	784	120	18,1 %	48%	70%	47%
Kollmar	1.788	4,1%	758	46	6,5 %	62%	88%	98%
Seth	1.774	14,2%	641	79	14,1 %	55%	85%	85%
Tremsbüttel	1.581	14,0%	618	83	15,5 %	55%	83%	67%
Hartenholm	1.652	7,1%	605	54	9,8 %	64%	88%	74%
Schmalfeld	1.809	20,4%	605	75	14,2 %	62%	87%	96%
Leezen	1.434	6,9%	585	50	9,3 %	57%	76%	66%
Itzstedt	1.425	13,5%	563	81	16,8 %	55%	77%	53%
Travenbrück	1.588	24,2%	533	85	19,0 %	60%	90%	76%
Brande-Hörnerkirchen	1.187	18,2%	471	88	23,0 %	56%	79%	84%
Lasbek	1.178	14,4%	459	76	19,8 %	60%	81%	70%
Bokholt-Hanredder	1.245	10,5%	448	42	10,3 %	74%	88%	95%
Westerhorn	1.130	8,3%	440	70	18,9 %	53%	79%	61%
Gülzow	1.095	11,5%	437	39	9,8 %	55%	82%	67%
Sievershütten	1.036	20,7%	413	106	34,5 %	55%	78%	39%
Oering	1.130	19,5%	406	67	19,8 %	60%	84%	73%
Sandesneben	1.089	4,0%	403	21	5,5 %	63%	84%	86%
übrige Gemeinden in der Zone	36286	14,9%	13.373	1.724	14,8 %	62%	86%	81%
<b>30 bis 40 km insg.</b>	<b>190.286</b>	<b>15,2%</b>	<b>78.805</b>	<b>10.785</b>	<b>15,9 %</b>	<b>46%</b>	<b>58%</b>	<b>57%</b>

Quelle: Statistisches Landesamt Schleswig-Holstein, eigene Berechnungen

## Bevölkerung und Wohnungsbestand in den Gemeinden des südlichen Umlandes

	Bevölkerung		Wohnungen						
	31.12.1996	Veränderung 87-96	Bestand 1996	Veränderung 1987-96 abs.	Veränderung 1987-96	Anteil WE mit 5 Räumen + 1996 in %	Anteil WE in EFH und ZFH	Anteil WE in EFH/ZFH am Neubau 1987- 96	durchsch. Wohn- fläche in m <sup>2</sup> insg.
<b>Zone 10 bis 20 km</b>									
Neu Wulmstorf	18.393	31,7%	7.493	2.203	41,6 %	57%	72%	71%	94
Rosengarten	11.962	16,1%	4.996	1.010	25,3 %	59%	79%	71%	109
Seevetal	38.834	8,0%	17.578	2.672	17,9 %	49%	64%	57%	96
Jork	11.385	11,6%	4.630	985	27,0 %	55%	74%	43%	102
<b>bis 20 km insge.</b>	<b>80.574</b>	<b>14,4%</b>	<b>34.697</b>	<b>6.870</b>	<b>24,7 %</b>	<b>53%</b>	<b>69%</b>	<b>62%</b>	<b>98</b>
<b>Zone 20 bis 30 km</b>									
Buchholz i.d.Nordh.	34.374	15,3%	15.462	2.931	23,4 %	51%	63%	48%	95
Stelle	10.013	14,0%	4.030	704	21,2 %	59%	79%	78%	102
Winsen (Luhe)	30.574	17,9%	12.812	2.695	26,6 %	46%	56%	47%	92
Drage	2.796	26,9%	960	200	26,3 %	63%	85%	75%	111
Marschacht	2.970	20,9%	1.166	305	35,4 %	63%	84%	70%	110
Asendorf	1.596	15,0%	635	109	20,7 %	61%	90%	98%	112
Brackel	1.530	4,4%	607	102	20,2 %	65%	87%	71%	117
Marxen	1.086	13,5%	459	86	23,1 %	53%	78%	60%	104
Appel	1.602	13,7%	649	111	20,6 %	59%	93%	94%	114
Drestedt	711	11,3%	263	39	17,4 %	63%	89%	79%	110
Hollenstedt	2.624	10,5%	1.145	268	30,6 %	55%	77%	68%	107
Moisburg	1.583	8,6%	591	87	17,3 %	65%	88%	83%	113
Regesbostel	883	19,3%	339	87	34,5 %	63%	88%	76%	112
Wenzendorf	1.114	23,5%	419	88	26,6 %	54%	90%	82%	101
Bendestorf	2.054	7,4%	1.049	118	12,7 %	55%	72%	69%	111
Harmstorf	734	20,5%	311	48	18,3 %	55%	79%	79%	111
Jesteburg	6.543	12,5%	2.990	650	27,8 %	55%	77%	57%	102
Wulfsen	1.387	6,1%	557	89	19,0 %	66%	88%	81%	113
Apensen	2.842	22,9%	1.124	342	43,7 %	69%	77%	52%	108
Beckdorf	2.215	21,0%	817	215	35,7 %	71%	88%	67%	113
Bliedersdorf	1.542	21,4%	553	130	30,7 %	68%	86%	78%	114
Buxtehude,Stadt	35.755	15,3%	16.775	3.450	25,9 %	42%	47%	36%	86
Grünendeich	2.059	9,5%	861	155	22,0 %	58%	84%	61%	107
Guderhandviertel	1.280	24,8%	435	115	35,9 %	67%	92%	88%	110
Hollern-Twielenfleth	3.190	10,6%	1.414	347	32,5 %	57%	79%	77%	100
Mittelnkirchen	915	6,1%	375	54	16,8 %	59%	82%	33%	106
Neuenkirchen	731	11,1%	274	35	14,6 %	65%	93%	89%	105
Steinkirchen	1.725	8,3%	748	112	17,6 %	58%	73%	40%	102
Nottensdorf	1.208	27,4%	437	108	32,8 %	62%	86%	75%	107
Horneburg,Flecken	5.601	14,3%	2.431	517	27,0 %	50%	63%	87%	93
<b>bis 30 km insge.</b>	<b>163.237</b>	<b>15,3%</b>	<b>70.688</b>	<b>14.297</b>	<b>25,4 %</b>	<b>51%</b>	<b>64%</b>	<b>54%</b>	<b>96</b>
<b>Zone 30 bis 40 km</b>									
Garlstorf	938	20,7%	370	81	28,0 %	62%	79%	65%	116
Halvesbostel	654	16,8%	216	50	30,1 %	72%	86%	78%	119
Hanstedt	4.490	7,7%	2.190	406	22,8 %	47%	67%	56%	100
Tespe	3.787	28,5%	1.398	309	28,4 %	63%	89%	89%	108
Undeloh	838	7,0%	385	69	21,8 %	52%	76%	55%	99
Garstedt	1.262	26,3%	504	140	38,5 %	63%	91%	94%	113
Salzhäusen	3.902	21,1%	1.716	399	30,3 %	57%	74%	76%	106
Toppenstedt	2.020	23,0%	701	121	20,9 %	66%	87%	75%	116
Vierhöfen	865	21,7%	298	84	39,3 %	62%	88%	88%	112
Dohren	882	25,1%	313	71	29,3 %	66%	89%	82%	117
	<b>Bevölkerung</b>		<b>Wohnungen insgesamt</b>						

## Anhang 5

	31.12.1996	Veränderung 87-96	Bestand 1996	Veränderung 1987-96 abs.	Veränderung 1987-96	Anteil WE mit 5 Räumen + 1996 in %	Anteil WE in EFH und ZFH	Anteil WE in EFH/ZFH am Neubau 1987- 96	durchsch. Wohn- fläche in m <sup>2</sup> insg.
Handeloh	2.150	29,4%	951	259	37,4 %	58%	93%	92%	108
Heidenau	1.858	17,9%	678	162	31,4 %	58%	77%	60%	105
Kakenstorf	1.201	31,1%	495	127	34,5 %	55%	93%	97%	100
Otter	1.372	27,9%	506	122	31,8 %	59%	85%	78%	108
Welle	1.083	10,6%	367	51	16,1 %	66%	91%	92%	118
Wistedt	1.487	12,6%	549	84	18,1 %	62%	81%	52%	110
Artlenburg,Flecken	1.337	15,0%	543	116	27,2 %	57%	73%	68%	101
Bardowick,Flecken	5.051	12,7%	2.252	468	26,2 %	49%	66%	51%	96
Barum	1.493	36,1%	645	158	32,4 %	58%	87%	105%	111
Brietlingen	2.207	18,2%	869	209	31,7 %	62%	86%	77%	109
Handorf	1.652	54,0%	585	221	60,7 %	63%	89%	85%	115
Mechtersen	656	18,2%	248	56	29,2 %	66%	93%	73%	118
Radbruch	1.631	11,2%	639	123	23,8 %	65%	82%	58%	108
Vögelsen	2.023	14,1%	826	160	24,0 %	63%	77%	67%	108
Westergellersen	1.299	44,5%	452	151	50,2 %	64%	88%	79%	111
Wittorf	1.052	15,2%	368	83	29,1 %	65%	85%	65%	111
Wohnste	725	6,5%	237	47	24,7 %	78%	97%	94%	128
Agathenburg	1.029	14,6%	390	70	21,9 %	66%	88%	71%	107
Ahlerstedt	4.696	10,2%	1.556	314	25,3 %	76%	90%	78%	122
Bargstedt	1.735	23,3%	592	147	33,0 %	77%	92%	85%	122
Harsefeld,Flecken	10.466	21,5%	4.115	1.042	33,9 %	56%	70%	43%	100
Deinste	1.773	11,8%	609	97	18,9 %	71%	92%	86%	114
Dollern	1.801	7,7%	760	127	20,1 %	57%	75%	37%	97
Fredenbeck	5.255	30,5%	2.023	676	50,2 %	61%	78%	61%	104
Sauensiek	1.990	17,5%	721	179	33,0 %	71%	88%	75%	116
Stade,Stadt	45.237	10,6%	20.782	3.242	18,5 %	43%	51%	29%	84
<b>bis 40 km insge.</b>	<b>134.405</b>	<b>16,9%</b>	<b>56.037</b>	<b>11.521</b>	<b>25,9 %</b>	<b>52%</b>	<b>68%</b>	<b>55%</b>	<b>97</b>

Quelle: Statistisches Landesamt Niedersachsen, eigene Berechnungen